



Bruxelles, 29.11.2018
COM(2018) 768 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind caracterul oportun al indicelui prețurilor locuințelor ocupate de proprietari (OOH) în vederea includerii în acoperirea indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC)

**RAPORT AL COMISIEI
CĂTRE PARLAMENTUL
EUROPEAN ȘI CĂTRE CONSILIU**

**privind
caracterul oportun al indicelui prețurilor locuințelor ocupate de proprietari (OOH)
în vederea includerii în acoperirea indicelui armonizat al prețurilor de consum
(IAPC)**

1. INTRODUCERE

În conformitate cu articolul 3 alineatul (7) din Regulamentul (UE) 2016/792⁽¹⁾, Comisia trebuie să pregătească până la 31 decembrie 2018 un raport care să evalueze caracterul oportun al indicelui prețurilor locuințelor ocupate de proprietari (OOH) în vederea includerii în acoperirea indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC). În pregătirea acestui raport, Comisia a solicitat punctul de vedere al Băncii Centrale Europene (BCE), în calitate de principal utilizator al IAPC, și a consultat statele membre cu privire la posibilitatea furnizării indicelui prețurilor OOH în conformitate cu cerințele IAPC.

IAPC este un indice al prețurilor de consum conceput pentru a măsura inflația în mod armonizat în toate statele membre. Acesta a fost dezvoltat pentru a fi utilizat de Comisie și de BCE pentru a evalua stabilitatea prețurilor în statele membre în conformitate cu articolul 140 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Înainte de adoptarea Regulamentului (UE) 2016/792, elaborarea, colectarea și difuzarea IAPC erau reglementate de Regulamentul (CE) nr. 2494/95⁽²⁾ și de regulamentele de punere în aplicare a acestuia.

La momentul primei publicări a IAPC (în 1997), nu a existat un consens asupra necesității ca acesta să acopere costurile locatarilor-proprietari. Posibilitatea construirii unui indice pe baza abordării „achiziții nete” a fost analizată la momentul respectiv și s-a considerat că implică dificultăți practice considerabile pentru statele membre. În anul 2000, în urma consultărilor cu BCE, Eurostat a lansat un proiect-pilot pentru a încuraja statele membre să analizeze modalități de elaborare a unui indice OOH pe baza acestei abordări. Adoptarea Regulamentului (UE) nr. 93/2013 al Comisiei⁽³⁾ a oferit un temelie juridic pentru elaborarea unui indice trimestrial specific al prețurilor OOH bazat pe „achiziții nete”. Ulterior, Regulamentul (EU) 2016/792 a introdus o cerință privind elaborarea și difuzarea unui astfel de indice.

Raportul de față prezintă evaluarea realizată de Comisie, având în vedere cerințele legale relevante, a caracterului oportun al indicelui prețurilor OOH în vederea includerii în acoperirea IAPC.

2. CERINȚELE IAPC

⁽¹⁾ Regulamentul (UE) 2016/792 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 mai 2016 privind indicii armonizați ai prețurilor de consum și indicele prețului locuințelor, și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2494/95 al Consiliului (JO L 135, 24.5.2016, p. 11).

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 2494/95 al Consiliului din 23 octombrie 1995 privind indicii armonizați ai prețurilor de consum (JO L 257, 27.10.1995, p. 1).

⁽³⁾ Regulamentul (UE) nr. 93/2013 al Comisiei din 1 februarie 2013 de stabilire a normelor detaliate de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 2494/95 al Consiliului privind indicii armonizați ai prețurilor de consum, în ceea ce privește stabilirea indicilor prețurilor locuințelor ocupate de proprietari (JO L 33, 2.2.2013, p. 14).

În temeiul articolului 3 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2016/792, IAPC ar trebui să acopere variațiile prețurilor bunurilor și serviciilor incluse în cheltuielile monetare pentru consumul final al gospodăriilor. Aspectul esențial este accentul pe:

(i) tranzacțiile monetare efective și (ii) cheltuielile pentru consum.

La articolul 7 alineatele (1) și (3) din regulament se prevede că statele membre trebuie să transmită setul lor complet de date IAPC cel târziu în termen de 15 zile calendaristice de la sfârșitul lunii de referință (20 de zile calendaristice pentru indicii pentru luna ianuarie). Statele membre a căror monedă este euro trebuie să transmită estimarea rapidă a IAPC cel târziu în penultima zi calendaristică a lunii la care se referă respectiva estimare rapidă.

3. INDICELE PREȚURILOR OOH ELABORAT DE EUROSTAT

Costurile OOH sunt costurile asociate achiziției, întreținerii și traiului într-o locuință proprietate personală. Principalele abordări în ceea ce privește măsurarea inflației cu care se confruntă locatarii-proprietarii în cadrul unui indice al prețurilor de consum sunt:

- abordarea „achiziții (nete)”;
- abordarea „utilizare” (care acoperă abordarea costurilor echivalente ale utilizatorului și abordarea costurilor echivalente ale chiriei) precum și
- abordarea „plăți”.

Toate aceste abordări sunt solide din punct de vedere conceptual, sunt întemeiate din perspectiva teoriei economice și au puncte forte și puncte slabe⁽⁴⁾. În ceea ce privește care dintre aceste metode este cea mai adecvată pentru măsurarea inflației, acest lucru depinde de nevoile utilizatorului și de scopul indicelui. Pentru IAPC, abordarea „achiziții nete” a fost considerată cea mai adecvată deoarece este metoda care corespunde cel mai îndeaproape scopului IAPC, și anume acela de a măsura variația în timp a cheltuielilor totale asociate tuturor tranzacțiilor monetare efective efectuate de gospodării pentru achiziția de bunuri și servicii în scopul consumului. Toate celelalte alternative utilizează imputări și, prin urmare, se îndepărtează de tranzacțiile monetare efective. Acesta este principalul motiv pentru care Eurostat a ales în 2000 să utilizeze abordarea „achiziții nete” pentru indicii prețurilor OOH.

Indicele prețurilor OOH bazat pe achiziții nete măsoară variațiile prețurilor tranzacțiilor cu locuințe noi în sectorul gospodăriilor, precum și ale altor bunuri și servicii achiziționate de gospodării în calitatea lor de locatari-proprietari. Sunt excluse operațiunile între gospodării. Acest indice cuprinde următorii subindici [articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 93/2013]:

O.1.1. Achizițiile de locuințe

O.1.1.1. Locuințele noi

O.1.1.1.1. Achizițiile de locuințe noi

O.1.1.1.2. Locuințele construite de către proprietarii înșiși și renovările majore

O.1.1.2. Locuințele noi existente în sectorul gospodăriilor

⁽⁴⁾ A se vedea capitolul 1 din manualul Eurostat referitor la indicii prețurilor locuințelor ocupate de proprietari și indicii prețurilor locuințelor ([Technical manual on Owner-Occupied Housing and House Price Indices](#)) - unde sunt discutate pe larg avantajele și dezavantajele diferitelor abordări.

O.1.1.3. *Alte servicii legate de achiziționarea de locuințe*

O.1.2. *Proprietatea asupra locuințelor*

O.1.2.1. *Reparațiile capitale și întreținerea*

O.1.2.2. *Asigurările legate de locuințe*

O.1.2.3. *Alte servicii legate de proprietatea asupra locuințelor*

Indicele prețurilor OOH exclude valoarea terenului din ponderile cheltuielilor aferente locuințelor (categoriile O.1.1.1 și O.1.1.2), dar ia în prezent în considerare prețul total al tranzacției pentru locuințe (însemnând structura locuinței și terenul aferent).

Astfel cum se prevede la articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2016/792, indicele este elaborat trimestrial. În prezent, indicele este publicat la 100 de zile de la sfârșitul trimestrului de referință.

4. EVALUAREA CARACTERULUI OPORTUN AL INDICELUI PREȚURILOR OOH ÎN VEDEREA INCLUDERII ÎN IAPC

Cele de mai sus relevă două tipuri de criterii pentru evaluarea caracterului oportun al indicelui prețurilor OOH în vederea includerii în IAPC:

- criterii conceptuale – acestea au legătură cu:
 - necesitatea de a acoperi exclusiv tranzacțiile monetare efective și
 - posibila extindere a sferei IAPC pentru a include active (structurile locuințelor, terenurile) precum și
- criterii practice – acestea se referă la posibilitatea de a produce un indice în conformitate cu standardele IAPC de frecvență și actualitate.

4.1. Aspecte conceptuale

Abordarea achiziției nete pentru OOH este singura care îndeplinește cerința de a fi bazată exclusiv pe tranzacții monetare efective. Astfel, indicele prețurilor OOH bazat pe achiziții nete îndeplinește în mod automat primul criteriu.

Cu toate acestea, includerea achizițiilor de locuințe (structuri și terenuri aferente) în sfera IAPC este controversată. Deși este în general acceptat că scopul oricărui indice al prețurilor de consum este acela de a măsura variațiile prețurilor bunurilor și serviciilor pentru consum, conceptul de *consum* este imprecis. În statisticile oficiale, opiniile în ceea ce privește necesitatea ca acesta să includă costurile structurii și terenului care constituie împreună costul achiziției de locuințe diferă:

- Una dintre opinii este cea implicată de acoperirea IAPC astfel cum este definită la articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 2016/792: „cheltuielile monetare pentru consumul final al gospodăriilor”, și anume, acea parte a agregatului cheltuielilor pentru consumul gospodăriilor, utilizat în conturile naționale, suportată în tranzacții monetare. În conturile naționale, structurile locuințelor sunt considerate active ne-financiare produse, iar terenurile sunt considerate active ne-financiare neproduse. Ca urmare, din perspectiva conturilor naționale, achizițiile de locuințe nu sunt incluse în cheltuielile pentru consumul gospodăriilor. Aceasta înseamnă că

inclusiunea indicelui OOH bazat pe achiziții nete ar implica extinderea actualei acoperiri a IAPC.

- În timpul pregătirii proiectului-pilot de dezvoltare a unui indice al prețurilor OOH în 2000, Eurostat a discutat cu BCE și cu statele membre modul în care trebuia aplicată abordarea „achiziții nete” cu privire la OOH în IAPC. În cadrul acestor discuții, a apărut o opinie alternativă (cu o perspectivă diferită de cea a conturilor naționale), potrivit căreia costul terenului putea fi considerat investiție (activ), iar costul structurii putea fi considerat consum. Argumentul în favoarea acestei opinii este că în timp ce structura (ca tip de bun durabil cu o durată de exploatare foarte lungă) va fi consumată (însemnând consum de capital fix), terenul rămâne în mod normal la o calitate constantă (cu excepția unor circumstanțe foarte neobișnuite). Potrivit acestei opinii, indicele OOH bazat pe achiziții nete este viabil din punct de vedere conceptual pentru includerea în IAPC, dar necesită realizarea unei separări între structură și teren în ceea ce privește prețurile și ponderile. Această opinie a fost adoptată de BCE atunci când a fost consultată în contextul pregătirii prezentului raport.

În practică, componentele de preț pentru structură și pentru teren pot fi în mod normal separate doar prin modelare, deoarece terenul și structura sunt de obicei achiziționate ca pachet unitar, cu un singur preț global al tranzacției. Cu toate acestea, derivarea separării prețurilor prin intermediul modelării ar însemna că IAPC nu ar mai fi limitat la tranzacții monetare efective. În plus, literatura de specialitate arată că estimările de preț rezultate pot varia foarte mult, în funcție de ipotezele subiacente.

- O a treia opinie se bazează pe o analogie cu indicele prețurilor IAPC pentru chiriile efective (la prețul pieței), care urmărește atât costul structurii, cât și al terenului aferent locuințelor care sunt închiriate. Potrivit acestei opinii, se poate susține acceptarea includerii atât a structurii, cât și a terenului în componenta OOH în indicele prețurilor de consum, în același mod în care este inclus indicele prețurilor pentru chiriile la prețul pieței. Potrivit acestei opinii, indicele OOH bazat pe achiziții nete este adecvat din punct de vedere conceptual pentru includerea în IAPC fără separarea dintre structură și teren.

În concluzie, includerea indicelui OOH bazat pe achiziții nete ar implica o îndepărtare de acoperirea IAPC care derivă din conturile naționale. În statisticile oficiale, există opinii diferite în ceea ce privește posibilitatea de a considera costul structurii și costul terenului (care împreună constituie costul achiziționării unei locuințe) drept cheltuieli pentru consum care pot fi cuprinse într-un indice al prețurilor de consum, sau de a le considera active, prin urmare excluse din acoperire. Din punct de vedere conceptual, includerea costului locuințelor în IAPC rămâne prin urmare controversată.

4.2. Aspecte practice

Indicele prețurilor OOH este în prezent elaborat în fiecare trimestru și publicat la 100 de zile de la sfârșitul trimestrului de referință. Pentru a îndeplini cerințele IAPC, acesta ar trebui să fie elaborat în fiecare lună și să fie publicat la sfârșitul lunii de referință ca estimare rapidă, iar 15 zile mai târziu cu întregul set de cifre.

Informațiile din prezenta secțiune se bazează pe răspunsurile statelor membre la o analiză Eurostat din vara anului 2017. Cei mai importanți trei subindici OOH (împreună aceștia

reprezintă 85 % din totalul cheltuielilor OOH) sunt discutați mai jos în ordinea ponderii medii a acestora în OOH total în perioada 2010-2017 în statele membre pentru care au fost disponibile date:

- *O.1.1.1.2. Indicele locuințelor construite de către proprietarii înșiși și al renovărilor majore;*
- *O.1.1.1.1. Indicele achizițiilor de locuințe noi și*
- *O.1.2.1. Indicele reparațiilor capitale și al întreținerii.*

În ceea ce privește *indicele locuințelor construite de către proprietarii înșiși și al renovărilor majore*, sursele utilizate de majoritatea statelor membre sunt indicele costului construcțiilor, indicele prețurilor de producție pentru sectorul construcțiilor sau o combinația a acestora. În majoritatea țărilor, acești indici sunt produși în fiecare trimestru, astfel cum se prevede în Regulamentul (CE) nr. 1165/98⁽⁵⁾ și în propunerea Comisiei de regulament-cadru de integrare a statisticilor privind întreprinderile⁽⁶⁾. Doar două state membre au raportat că au elaborat un indice lunar al costurilor sau prețurilor construcțiilor, dar în unul dintre cazuri indicele este bazat parțial pe estimări (mai degrabă decât pe date referitoare la tranzacții, așa cum este necesar pentru IAPC), iar în cel de-al doilea, actualitatea nu este cea adecvată pentru IAPC.

Pentru *indicele achizițiilor de locuințe noi*, majoritatea statelor membre utilizează surse de date administrative (registre de tranzacții). În cele mai multe cazuri, numărul de tranzacții pe parcursul unei luni este considerat insuficient pentru a produce un indice fiabil: rezultatele vor fi mult mai volatile și mai puțin exacte decât datele trimestriale. În plus, cifrele vor fi în mod normal provizorii timp de până la un an de la luna de referință, în timp ce pentru IAPC, un indice provizoriu trebuie să se finalizeze în publicația aferentă lunii următoare [articolul 9 din Regulamentul (CE) nr. 1921/2001⁽⁷⁾].

Cerința IAPC referitoare la actualitate reprezintă o provocare chiar mai mare decât frecvența lunară, din cauza calendarelor administrative de înregistrare a tranzacțiilor cu locuințe. După ce notarii încheie contractul final de achiziție, aceștia înaintează datele către registru în cel puțin două săptămâni (în unele cazuri, până la două luni). Aceasta înseamnă că doar o parte dintre tranzacțiile încheiate în luna de referință vor fi înregistrate până la sfârșitul lunii respective, ceea ce reduce și mai mult datele aflate la dispoziția responsabililor cu elaborarea indicilor.

În aceea ce privește *indicele reparațiilor capitale și al întreținerii*, majoritatea țărilor utilizează indicele costului construcțiilor, indicele prețurilor de producție pentru sectorul construcțiilor sau o combinație a acestora. Prin urmare, observațiile de mai sus în legătură cu *indicele locuințelor construite de către proprietarii înșiși și al renovărilor majore* se aplică și în acest caz.

⁽⁵⁾ Regulamentul (CE) nr. 1165/98 al Consiliului din 19 mai 1998 privind statisticile pe termen scurt (JO L 162, 5.6.1998, p. 1).

⁽⁶⁾ Propunerea Comisiei din 6 martie 2017 de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind statisticile europene referitoare la întreprinderi, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 184/2005 și de abrogare a 10 acte juridice în domeniul statisticilor de întreprindere [COM(2017) 114 final].

⁽⁷⁾ Regulamentul (CE) nr. 1921/2001 al Comisiei din 28 septembrie 2001 de stabilire a unor norme detaliate pentru punerea în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 2494/95 al Consiliului privind standardele minime de revizuire a indicelui armonizat al prețurilor de consum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2602/2000 (JO L 261, 29.9.2001, p. 49).

In concluzie:

- *indicele locuințelor construite de către proprietarii înșiși și al renovărilor majore și indicele reparațiilor capitale și al întreținerii* se bazează pe indicele costului construcțiilor și/sau pe indicele prețurilor de producție pentru sectorul construcțiilor care, în majoritatea statelor membre, sunt produși doar trimestrial și
- în ceea ce privește *indicele achizițiilor de locuințe noi*, majoritatea statelor membre utilizează surse de date care în unele cazuri ar putea permite elaborarea unui indice lunar mai volatil și mai puțin exact, dar acesta nu ar îndeplini cerințele IAPC în materie de actualitate.

În ansamblu, elaborarea unui indice OOH cu frecvență lunară și o actualitate care să îndeplinească cerințele IAPC (chiar și în mare) pare imposibilă.

5. OPINIA BCE⁽⁸⁾

O cerință esențială în ceea ce privește analizele, evaluările și previziunile BCE cu privire la inflația din zona euro este ca integrarea indicelui prețurilor OOH să nu afecteze nici frecvența, nici actualitatea IAPC. BCE observă că indicele prețurilor OOH este elaborat doar trimestrial și publicat la 100 de zile de la sfârșitul trimestrului de referință.

În plus, BCE consideră că includerea evoluțiilor prețurilor activelor în indicele IAPC este problematică, observând că indicele OOH include prețul terenurilor.

BCE concluzionează că includerea indicelui prețurilor OOH ar afecta actuala frecvență și actualitate a IAPC și ar introduce un element legat de active. În acest context, BCE își exprimă opinia că includerea indicelui prețurilor OOH în IAPC oficial nu este oportună.

6. EVALUAREA COMISIEI

Având în vedere importanța IAPC pentru politica monetară și având în vedere nevoile BCE în calitate de principal utilizator al acestui indice, Comisia consideră că este esențial ca includerea indicelui prețurilor OOH să nu aibă niciun impact negativ asupra calității IAPC, în special în ceea ce privește frecvența și actualitatea.

În marea majoritate a statelor membre, sursele utilizate pentru doi dintre cei mai importanți trei subindici OOH sunt produși doar trimestrial. În ceea ce privește al treilea subindice, majoritatea statelor membre utilizează surse administrative de date care în unele cazuri ar putea permite doar producerea unui indice mai volatil și mai puțin exact, care nu ar îndeplini cerințele IAPC în materie de actualitate.

Prin urmare, se pare că indicele prețurilor OOH nu poate fi produs în conformitate cu standardele IAPC de frecvență și actualitate.

În plus, includerea indicelui OOH bazat pe achiziții nete ar implica o îndepărtare de la definiția curentă a acoperirii IAPC, și anume „cheltuieli monetare pentru consumul final al gospodăriilor care reprezintă partea din agregatul cheltuielilor pentru consumul gospodăriilor, utilizat în conturile naționale, suportată în tranzacții monetare”. În statisticile oficiale, există

⁽⁸⁾ Opinia BCE a fost comunicată Comisiei (Eurostat) prin scrisoarea din 20 septembrie 2017 [ARES(2017) 4634173].

opinii diferite în ceea ce privește posibilitatea de a considera costul structurii și costul terenului, care împreună constituie costul achiziționării unei locuințe, drept cheltuieli pentru consum care pot fi cuprinse într-un indice al prețurilor de consum, sau de a le considera active, prin urmare excluse din acoperire. Din punct de vedere conceptual, includerea costului locuințelor în IAPC rămâne controversată.

În acest context, evaluarea Comisiei este că includerea indicelui prețurilor OOH în acoperirea IAPC nu este în prezent oportună. În conformitate cu articolul 3 alineatul (7) din Regulamentul (UE) nr. 2016/792 și în strânsă cooperare cu BCE, Comisia va continua lucrările metodologice necesare pentru includerea indicelui prețurilor OOH în acoperirea IAPC și va raporta Parlamentului European și Consiliului referitor la respectivele lucrări, după caz.