

Bruselas, 29.11.2018
COM(2018) 768 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la idoneidad del índice de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios
(«OOH») para integrarse en la cobertura del índice de precios de consumo armonizado
(IPCA)

**INFORME DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO
Y AL CONSEJO
sobre
la idoneidad del índice de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios
(«OOH») para integrarse en la cobertura del índice de precios de consumo
armonizado (IPCA)**

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 3, apartado 7, del Reglamento (UE) 2016/792 ⁽¹⁾ obliga a la Comisión a elaborar, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, un informe en el que se evalúe la idoneidad del índice de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios (OOH, por sus siglas en inglés) para integrarlo en la cobertura del índice de precios de consumo armonizado (IPCA). Para elaborar el presente informe, la Comisión pidió opinión al Banco Central Europeo (BCE), como principal usuario del IPCA, y consultó con los Estados miembros acerca de la viabilidad de elaborar el índice de precios OOH con arreglo a los requisitos del IPCA.

El IPCA es un índice de precios de consumo concebido para medir la inflación de manera armonizada en el conjunto de los Estados miembros. Se elaboró con la finalidad de que la Comisión y el BCE lo utilizasen para evaluar la estabilidad de los precios en los Estados miembros de conformidad con el artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Antes de que se adoptara el Reglamento (UE) 2016/792, el cálculo, la encuesta y la difusión del IPCA se regían por el Reglamento (CE) n.º 2494/95 ⁽²⁾ y sus Reglamentos de ejecución.

Cuando se publicó el IPCA por primera vez (en 1997), no había consenso respecto de si debía incluir los costes de los propietarios-ocupantes. En aquel momento se estudió la posibilidad de elaborar un índice basado en el planteamiento «adquisiciones netas» y se determinó que implicaba considerables dificultades prácticas para los Estados miembros. En 2000, previa consulta con el BCE, Eurostat puso en marcha un proyecto piloto destinado a animar a los Estados miembros a estudiar procedimientos de elaboración de un índice OOH basado en ese planteamiento. Con la adopción del Reglamento (UE) n.º 93/2013 de la Comisión ⁽³⁾ se estableció la base jurídica para la elaboración de un índice de precios OOH independiente a intervalos trimestrales, basado en el planteamiento «adquisiciones netas». Posteriormente, el Reglamento (UE) 2016/792 introdujo el requisito de elaborar y difundir dicho índice.

El presente informe presenta la evaluación de la Comisión, a la luz de los requisitos legales pertinentes, de la idoneidad del índice de precios OOH para integrarlo en la cobertura del IPCA.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2016/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre los índices de precios de consumo armonizados y el índice de precios de la vivienda, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2494/95 del Consejo (DO L 135 de 24.5.2016, p. 11).

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 2494/95 del Consejo, de 23 de octubre de 1995, relativo a los índices armonizados de precios al consumo (DO L 257 de 27.10.1995, p. 1).

⁽³⁾ Reglamento (UE) n.º 93/2013 de la Comisión, de 1 de febrero de 2013, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 2494/95, relativo a los índices armonizados de precios al consumo, por lo que se refiere a la elaboración de los índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios (DO L 33 de 2.2.2013, p. 14).

2. REQUISITOS DEL IPCA

En virtud del artículo 3, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/792, el IPCA debe basarse en las variaciones de precios de los productos y servicios incluidos en el ámbito del gasto en consumo monetario final de los hogares. Lo esencial aquí es que se basa en:

i) las transacciones monetarias reales, y ii) el gasto en consumo.

El artículo 7, apartados 1 y 3, del Reglamento obliga a los Estados miembros a entregar todos sus datos del IPCA en un plazo de quince días naturales a partir del final del mes de referencia (veinte días naturales para los índices de enero). Los Estados miembros cuya moneda sea el euro deberán transmitir el indicador adelantado del IPCA a más tardar el penúltimo día natural del mes al que se refiera el indicador adelantado.

3. ÍNDICE DE PRECIOS OOH DE EUROSTAT

Los costes OOH son los costes relacionados con la compra, el mantenimiento y el uso del propio hogar. Los principales planteamientos que se aplican para medir la inflación que afecta a los propietarios-ocupantes en un índice de precios de consumo son:

- el planteamiento de adquisiciones (netas),
- el planteamiento de uso (que comprende los planteamientos de usuario y equivalencia de alquiler), y
- el planteamiento de pagos.

Todos estos planteamientos son conceptualmente sólidos, se basan en la teoría económica y tienen fortalezas y debilidades ⁽⁴⁾. En cuanto a qué método es el más apropiado para medir la inflación, esto depende de las necesidades del usuario y de la finalidad del índice. En lo que se refiere al IPCA, se ha considerado que el planteamiento de adquisiciones netas es el más adecuado, porque es el método que se corresponde con más precisión con la finalidad del IPCA, es decir, medir la variación en el tiempo del gasto total relacionado con todas las transacciones monetarias reales efectuadas por los hogares para adquirir bienes y servicios destinados al consumo. Todas las demás alternativas utilizan imputaciones y, por tanto, se desvían de las transacciones monetarias reales. Esta es la principal razón por la que Eurostat optó en 2000 por utilizar el planteamiento de adquisiciones netas en el índice de precios OOH.

El índice de precios OOH basado en el planteamiento de adquisiciones netas mide las variaciones de los precios de transacción que afectan a las viviendas nuevas para el sector de los hogares y a otros bienes y servicios que los hogares adquieren en calidad de propietarios-ocupantes. No incluye las transacciones entre hogares. Comprende los siguientes subíndices (artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 93/2013):

O.1.1. Adquisiciones de viviendas

O.1.1.1. Nuevas viviendas

O.1.1.1.1. Compras de viviendas nuevas

⁽⁴⁾ Véase un amplio análisis de las ventajas y desventajas de los diversos planteamientos en el capítulo 1 de la publicación de Eurostat [Technical manual on Owner-Occupied Housing and House Price Indices](#) [«Manual técnico sobre las viviendas ocupadas por sus propietarios y los índices de precios de la vivienda», documento en inglés].

O.1.1.1.2. Viviendas construidas por el propietario mismo y reformas importantes

O.1.1.2. Viviendas existentes nuevas en el sector de los hogares

O.1.1.3. Otros servicios relacionados con la adquisición de viviendas

O.1.2. Propiedad de viviendas

O.1.2.1. Reparaciones importantes y mantenimiento

O.1.2.2. Seguros relacionados con las viviendas

O.1.2.3. Otros servicios relacionados con la propiedad de viviendas

El índice de precios OOH excluye el valor del suelo de las ponderaciones relacionadas con las viviendas (categorías O.1.1.1 y O.1.1.2), pero actualmente tiene en cuenta el precio de transacción íntegro de las viviendas (es decir, la estructura de la vivienda y el suelo subyacente).

Tal como se establece en el artículo 6, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/792, el índice se elabora a intervalos trimestrales. Actualmente se publica cien días después del final del trimestre de referencia.

4. EVALUACIÓN DE LA IDONEIDAD DEL ÍNDICE DE PRECIOS OOH PARA INTEGRARSE EN EL IPCA

De lo anterior se desprenden dos clases de criterios para evaluar la idoneidad del índice de precios OOH para integrarse en el IPCA:

- conceptuales, referidos a:
 - la necesidad de incluir únicamente las transacciones monetarias reales, y
 - la posible ampliación del ámbito de aplicación del IPCA para incluir activos (estructura de la vivienda, suelo), y
- prácticos, referidos a la viabilidad de elaborar un índice conforme a los requisitos de periodicidad y plazos del IPCA.

4.1. Aspectos conceptuales

El *planteamiento de adquisiciones netas* para el índice OOH es el único que cumple el requisito de basarse exclusivamente en las transacciones monetarias reales. En este sentido, el índice de precios OOH basado en adquisiciones netas satisface el primer criterio.

Sin embargo, la inclusión de la adquisición de las viviendas (estructuras y suelo subyacente) en el ámbito de aplicación del IPCA suscita controversia. Aunque hay acuerdo general en que la finalidad de cualquier índice de precios de consumo es medir las variaciones en los precios de los bienes y servicios de consumo, el concepto de *consumo* es impreciso. En la estadística oficial, existen diferentes puntos de vista respecto de si debería incluir los costes de la estructura y del suelo que, sumados, integran el coste de adquisición de las viviendas:

- Un punto de vista está implícito en la cobertura del IPCA, conforme a la definición recogida en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/792: «gasto en consumo monetario final de los hogares», es decir, la parte del agregado de las cuentas nacionales correspondiente al gasto en consumo de los hogares que se

efectúa en transacciones monetarias. Las cuentas nacionales tratan las estructuras de vivienda como activos no financieros producidos y el suelo como un activo no financiero no producido. De ahí que, desde la perspectiva de las cuentas nacionales, las compras de viviendas no pertenezcan al gasto en consumo de los hogares. Esto significa que incluir el índice OOH basado en adquisiciones netas implicaría ampliar la cobertura actual del IPCA.

- Durante la preparación del proyecto piloto para elaborar un índice de precios OOH en 2000, Eurostat discutió con el BCE y los Estados miembros la manera de aplicar el planteamiento de adquisiciones netas al índice OOH en el IPCA. En esas conversaciones surgió un punto de vista alternativo (con una perspectiva diferente a la de las cuentas nacionales), según el cual se podría considerar el coste del suelo como inversión (activo) y el coste de la estructura como consumo. La lógica de este punto de vista es que, mientras la estructura (una suerte de bien duradero con una vida útil muy larga) se consume (es decir, consumo de capital fijo), el suelo normalmente mantiene una calidad constante (salvo en circunstancias muy inusuales). Según este punto de vista, el índice OOH basado en adquisiciones netas se considera conceptualmente viable para integrarse en el IPCA, pero es necesario separar la estructura y el suelo para determinar precios y ponderaciones. Este fue el punto de vista que adoptó el BCE cuando se le consultó durante la elaboración del presente informe.

En la práctica, normalmente solo es posible separar los componentes de precio de la estructura y del suelo a través de una modelización, ya que la estructura y el suelo suelen adquirirse conjuntamente, con un solo precio de transacción. Sin embargo, derivar la separación de los precios mediante modelización implicaría que el IPCA dejaría de limitarse a transacciones monetarias reales. Además, la bibliografía académica indica que las estimaciones de precios obtenidas pueden presentar grandes diferencias, en función de las premisas aplicadas.

- El tercer punto de vista se basa en una analogía con el índice de precios IPCA para alquileres (de mercado) reales, que controla tanto el coste de la estructura como el del suelo en las viviendas alquiladas. Según este punto de vista, sería defendible aceptar la integración tanto de la estructura como del suelo en el componente OOH del índice de precios de consumo, como ocurre en el caso del índice de precios de los alquileres de mercado. De acuerdo con este punto de vista, el índice OOH basado en adquisiciones netas se considera conceptualmente adecuado para integrarse en el IPCA sin separar estructura y suelo.

Para concluir, la integración del índice OOH basado en adquisiciones netas implicaría desviarse de la cobertura del IPCA que se deriva de las cuentas nacionales. En la estadística oficial, existen distintos puntos de vista respecto de si los costes de la estructura y del suelo (que sumados integran el coste de adquisición de una vivienda) pueden considerarse gasto en consumo susceptible de integrarse en un índice de precios de consumo o si deberían considerarse activos y, por tanto, quedar fuera de la cobertura. Por tanto, desde un punto de vista conceptual, la integración del coste de las viviendas en el IPCA sigue suscitando controversia.

4.2. Aspectos prácticos

El índice de precios OOH se elabora actualmente a intervalos trimestrales y se publica cien días después del final del trimestre de referencia. A fin de cumplir los requisitos del

IPCA, debería elaborarse a intervalos mensuales y publicarse al final del mes de referencia en forma de indicador adelantado y quince días después con todos los datos.

La información recogida en esta sección se basa en las respuestas de los Estados miembros a una revisión de Eurostat en el verano de 2017. A continuación se analizan los tres subíndices OOH más importantes (que sumados representan el 85 % del gasto total en OOH) por orden de ponderación media en el total de OOH durante el periodo 2010-2017 en los Estados miembros de los que se tienen datos:

- O.1.1.1.2. *Índice de viviendas construidas por el propietario mismo y reformas importantes;*
- O.1.1.1.1. *Índice de compras de viviendas nuevas; y*
- O.1.2.1. *Índice de reparaciones importantes y mantenimiento.*

Las fuentes utilizadas por la mayoría de los Estados miembros para el *índice de viviendas construidas por el propietario mismo y reformas importantes* son el índice de costes de la construcción, el índice de precios de producción de la construcción o una combinación de ambos. En la mayoría de los países, estos índices se elaboran a intervalos trimestrales, tal como se establece en el Reglamento (CE) n.º 1165/98 ⁽⁵⁾ y en la propuesta de la Comisión relativa a un Reglamento marco para integrar las estadísticas empresariales ⁽⁶⁾. Solo dos Estados miembros declararon haber elaborado un índice mensual de costes o precios de la construcción, pero uno de ellos está basado en parte en estimaciones (y no en datos de transacciones, como es obligatorio para el IPCA) y los plazos del otro no son adecuados para el IPCA.

En lo que respecta al *Índice de compras de viviendas nuevas*, la mayoría de los Estados miembros utilizan fuentes de datos administrativas (registros de transacciones). En la mayoría de los casos, el número de transacciones al mes se considera insuficiente para elaborar un índice fiable: los resultados serán mucho más volátiles y menos precisos que los datos trimestrales. Más aún, las cifras normalmente serían provisionales hasta un año después del mes de referencia, mientras que en el caso del IPCA debe finalizarse el índice provisional en la publicación del siguiente mes [artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1921/2001 ⁽⁷⁾].

Los plazos que debe cumplir el IPCA son todavía más exigentes que la periodicidad mensual, debido a los plazos administrativos que se aplican a los trámites de registro de transacciones de viviendas. Una vez los notarios concluyen el contrato de adquisición final, normalmente tardan al menos dos semanas (en algunos casos hasta dos meses) en remitir los datos al Registro. Esto significa que solo una fracción de las transacciones formalizadas en el mes de referencia quedarán inscritas al final de ese mes, con lo que se reducen todavía más los datos disponibles para los responsables de elaborar el índice.

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) n.º 1165/98 del Consejo, de 19 de mayo de 1998, sobre las estadísticas coyunturales (DO L 162 de 5.6.1998, p. 1).

⁽⁶⁾ Propuesta de la Comisión, de 6 de marzo de 2017, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas empresariales europeas, que modifica el Reglamento (CE) n.º 184/2005 y deroga diez actos jurídicos en el ámbito de las estadísticas empresariales [COM(2017) 114 final].

⁽⁷⁾ Reglamento (CE) n.º 1921/2001 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2001, que establece normas detalladas para la aplicación del Reglamento (CE) n.º 2494/95 del Consejo en lo referente a las normas mínimas para las revisiones del índice armonizado de precios al consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2602/2000 (DO L 261 de 29.9.2001, p. 49).

En el caso del *Índice de reparaciones importantes y mantenimiento*, la mayoría de los países utilizan el índice de costes de la construcción, el índice de precios de producción de la construcción o una combinación de ambos. Por tanto, los comentarios anteriores relacionados con el *Índice de viviendas construidas por el propietario mismo y reformas importantes* también son aplicables en este caso.

En conclusión:

- el *Índice de viviendas construidas por el propietario mismo y reformas importantes* y el *Índice de reparaciones importantes y mantenimiento* están basados en el índice de costes de la construcción o en el índice de precios de producción de la construcción o en ambos, que en la mayoría de los Estados miembros se elaboran siempre a intervalos trimestrales, y
- en lo que se refiere al *Índice de compras de viviendas nuevas*, la mayoría de los Estados miembros utilizan fuentes de datos administrativas que, en algunos casos, podrían dar lugar a que se elaborase un índice mensual más volátil y menos preciso, que no cumpliría los plazos establecidos para el IPCA.

En general, parece inviable elaborar un índice OOH con una periodicidad mensual y unos plazos que cumplan (siquiera de forma aproximada) los requisitos del IPCA.

5. EL PUNTO DE VISTA DEL BCE ⁽⁸⁾

Un requisito esencial en lo que respecta a los análisis, evaluaciones y previsiones de inflación del BCE para la zona del euro es que la integración del índice de precios OOH no debería perjudicar ni a la periodicidad ni a los plazos del IPCA. El BCE observa que el índice de precios del OOH se elabora siempre a intervalos trimestrales y se publica cien días después del final del trimestre de referencia.

Además, el BCE considera que incluir la evolución de los precios de los activos en el IPCA es problemático y señala que el índice OOH incluye el precio del suelo.

El BCE concluye que la integración del índice de precios OOH afectaría negativamente a la periodicidad y a los plazos actuales del IPCA e introduciría un elemento de activos. En este contexto, es de la opinión de que el índice de precios OOH no es en la práctica adecuado para integrarse en el IPCA oficial.

6. EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN

Dada la importancia del IPCA para la política monetaria y en vista de las necesidades del BCE como usuario principal, la Comisión considera esencial que la integración del índice de precios OOH no tenga efectos negativos para la calidad del IPCA, en particular en lo que respecta a su periodicidad y sus plazos.

En una gran mayoría de los Estados miembros, las fuentes utilizadas para dos de los tres subíndices OOH más importantes se elaboran siempre a intervalos trimestrales. En lo que se refiere al tercero, la mayoría de los Estados miembros utilizan fuentes de datos

⁽⁸⁾ El punto de vista del BCE se comunicó a la Comisión (Eurostat) mediante carta fechada el 20 de septiembre de 2017 [ARES(2017) 4634173].

administrativas que, en algunos casos, podrían dar lugar a que se elaborase un índice mensual más volátil y menos preciso, que no cumpliría los plazos del IPCA.

Por tanto, parece que actualmente no es posible elaborar el índice de precios OOH conforme a los requisitos de periodicidad y plazos del IPCA.

Además, incluir el índice OOH basado en adquisiciones netas implicaría desviarse de la definición actual de la cobertura del IPCA, es decir, el «gasto en consumo monetario final de los hogares» que representa la parte del agregado de las cuentas nacionales correspondiente al gasto en consumo de los hogares que se efectúa en transacciones monetarias. En la estadística oficial, existen distintos puntos de vista respecto de si los costes de la estructura y del suelo, que sumados integran el coste de adquisición de una vivienda, pueden considerarse gasto en consumo susceptible de integrarse en un índice de precios de consumo o si deberían considerarse activos y, por tanto, quedar fuera de la cobertura. Por tanto, desde el punto de vista conceptual, la integración del coste de las viviendas en el IPCA sigue suscitando controversia.

En este contexto, la evaluación de la Comisión es que el índice de precios OOH no es adecuado actualmente para integrarse en la cobertura del IPCA. De acuerdo con el artículo 3, apartado 7, del Reglamento (UE) 2016/792 y en estrecha colaboración con el BCE, la Comisión realizará el trabajo metodológico necesario para la integración del índice de precios OOH en la cobertura del IPCA e informará de ello al Parlamento Europeo y al Consejo, según corresponda.