



Servizio del bilancio
del Senato

n.b. nota breve

XVII legislatura
Nota breve n. 7
Settembre 2014

Le modifiche del conto economico della PA secondo il SEC 2010

Dal mese di settembre 2014 l'Istat, insieme agli altri istituti di statistica dell'Unione europea, ha adottato un nuovo insieme di regole di classificazione dei conti economici nazionali, il Sistema europeo dei conti 2010, in sostituzione del precedente Sistema del 1995.

In questa nota breve si illustrano sinteticamente le principali modifiche che riguardano il conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

n.b.

Il Sistema europeo dei conti: evoluzione nel contesto internazionale

La misurazione delle grandezze economiche che descrivono il funzionamento di un'economia e il calcolo dei corrispondenti indicatori si basano su un insieme coerente di concetti, definizioni e regole concordato a livello internazionale per favorire la comparazione delle misurazioni di paesi diversi. Esempi di indicatori calcolati con queste regole sono il PIL, la bilancia dei pagamenti, l'indebitamento netto e il debito pubblico.

L'insieme di regole attualmente impiegato è il Sistema dei conti nazionali (*System of National Accounts - SNA*) 2008 (che aggiorna la versione precedente risalente al 1993) predisposto dall'ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) in collaborazione con il Fondo monetario internazionale (FMI), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e la Banca mondiale.

L'esigenza di comparare gli indicatori economici di paesi diversi è particolarmente sentita nell'Unione europea (UE), data la necessità di definire politiche comuni e di monitorare gli andamenti delle singole economie nell'ambito di un quadro di regole di bilancio unitario e, per l'area euro, di una politica monetaria unica.

La versione del SNA utilizzata in ambito europeo è il Sistema europeo dei conti (SEC). In particolare, sono predisposti sulla base del SEC i dati utilizzati nell'ambito della *governance* economica dalla Commissione europea per verificare il rispetto delle regole di bilancio da parte degli Stati membri dell'UE.

Una prima versione di tale sistema risale al 1970, allorché l'Istituto statistico delle Comunità europee pubblicò il Sistema europeo di conti economici integrati (SEC), risultato di un lungo lavoro svolto dall'Istituto in collaborazione con gli istituti statistici nazionali degli Stati membri allo scopo di dotare le Comunità europee di uno strumento per la definizione della politica economica. Esso rappresentò la versione comunitaria del SNA, fino a quel momento utilizzato anche in ambito europeo. Una seconda edizione del SEC è stata pubblicata nel 1979¹.

L'adozione da parte della Commissione statistica delle Nazioni Unite nel 1993 del nuovo sistema dei conti nazionali (SNA 1993) indusse una revisione che diede vita al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 95)².

Nel 2009 la Commissione statistica dei conti nazionali ha adottato una versione aggiornata del Sistema dei conti nazionali (SNA 2008) volta a adeguare i conti nazionali al nuovo contesto economico, ai progressi della ricerca metodologica e alle esigenze degli utilizzatori. Questi sviluppi sono stati recepiti dal Sistema europeo con il SEC 2010³. Il regolamento definisce, inoltre, un programma di trasmissione che stabilisce i tempi entro i quali gli Stati membri sono tenuti a trasmettere a Eurostat le diverse tavole che compongono i conti. In occasione dell'adozione del Sec 2010, gli istituti di statistica di molti Stati membri dell'UE hanno sottoposto i conti nazionali ad una revisione straordinaria che introduce modifiche dovute all'aggiornamento e al miglioramento delle fonti informative e delle metodologie di stima.

Il nuovo Sistema dei conti e le relative modalità di trasmissione sono stati adottati dai paesi membri dell'Unione europea a partire da settembre 2014 per quanto riguarda i dati relativi alle statistiche di contabilità nazionale, bilancia dei pagamenti e finanza pubblica, mentre verranno adottati da gennaio 2015 con riferimento alle statistiche monetarie e finanziarie.

Le modifiche riguardanti il conto economico delle Amministrazioni pubbliche

Il passaggio al SEC 2010 ha interessato le seguenti voci:

- la classificazione di alcune tipologie di spese militari e delle spese in Ricerca e Sviluppo (R&S);
- la delimitazione del perimetro delle Amministrazioni pubbliche;
- il trattamento della terza risorsa propria UE basata sull'IVA;
- il trattamento dei "super dividendi";
- il trattamento dei crediti d'imposta;
- il trattamento delle operazioni in derivati.

Forniamo di seguito maggiori dettagli⁴.

1) La classificazione delle spese militari e delle spese in R&S

Nel SEC 95 venivano classificate come investimenti fissi lordi soltanto le strutture e le attrezzature militari che avessero degli equivalenti nella produzione civile, quali ad esempio aeroporti, porti, strade e ospedali, mentre le armi da guerra ed i sistemi ad esse di supporto, quali veicoli ed altre attrezzature come navi da guerra, sottomarini, aerei militari, carri armati, lanciamissili, erano classificati come consumi intermedi in assenza di un equivalente civile. In base al SEC 2010, invece, anche i beni del secondo tipo, che non hanno un equivalente civile, rientrano nell'ambito dei beni di investimento in quanto utilizzati in modo continuativo per più di un anno nella produzione dei servizi di difesa. Gli articoli monouso, come munizioni, missili, razzi, e bombe sono considerati scorte militari⁵. Questo cambiamento ha reso la delimitazione dei beni di investimento militari coerente con quella dei beni di investimento civili - articoli il cui valore e utilizzo è lungamente protratto nel tempo. La diversa contabilizzazione delle spese per attrezzature militari comporta un aumento del PIL negli anni successivi all'acquisizione delle attrezzature dovuto alla quota di ammortamento delle spese stesse. L'impatto sull'indebitamento netto, invece, è nullo in quanto la minore spesa per consumi intermedi è compensata dall'aumento della spesa per investimenti.

Le spese in R&S sono considerate nel SEC 2010 come spese di investimento, anziché come costi intermedi come avveniva con il SEC 95, in quanto esse contribuiscono all'accumulazione di capacità produttiva tramite capitale fisso intangibile.

2) La classificazione delle unità istituzionali nel settore pubblico o privato

Rispetto al Sec 95, la versione attuale del manuale del Sistema di classificazione tratta più estesamente i problemi di attribuzione di una unità istituzionale al settore delle Amministrazioni pubbliche piuttosto che a quello privato. I cambiamenti includono indicazioni più stringenti sui criteri di

¹ Commissione europea, Eurostat, *Sistema europeo di conti economici integrati (SEC)*, seconda edizione, Istituto statistico delle Comunità europee, Lussemburgo, 1979.

² Sistema adottato dal Consiglio europeo con regolamento (CE) n. 2223/96 del 25 giugno 1996.

³ Sistema adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio con [regolamento \(UE\) n. 549/2013 del 26 giugno 2013](#).

⁴ Per una descrizione esaustiva ed esempi numerici delle differenze tra il SEC 2010 e il SEC 95 cfr. EUROSTAT, [Manual on the changes between ESA 95 and ESA 2010](#), 2014. Per un'utile sintesi cfr. anche Banca centrale europea, [Bollettino mensile](#), agosto 2014.

⁵ Alcuni tipi di missili balistici costituiscono eccezione essendo classificati come investimenti in virtù del servizio costante di deterrenza fornito.

classificazione, con riferimento soprattutto alle società, per rendere più agevole la decisione circa il carattere "di mercato" (*market*) o "non di mercato" (*non-market*) delle unità. Nel Sec 95 un'entità è classificata nel settore della pubblica amministrazione se

- a) non costituisce una istituzione separata, o se
- b) è una istituzione separata ma controllata da una amministrazione pubblica e, inoltre, è *non-market*.

La produzione nel Sec 95 veniva considerata *market* se destinata ad essere venduta sul mercato ad un prezzo economicamente significativo. Il paragrafo 3.19 del Sec 95 specificava che "i beni e i servizi prodotti sono venduti a prezzi economicamente significativi soltanto allorché le vendite coprono più del 50 per cento dei costi di produzione".

Anche nel Sec 2010 il "criterio del 50 per cento" rimane centrale per valutare il carattere *market* di una unità. Il rapporto tra ricavi da vendita e costi, tuttavia, è variabile nel tempo, e ciò rende variabile anche la delimitazione del perimetro della PA. Pertanto, per decidere se una unità operante sotto il controllo di una amministrazione pubblica è una unità *market* il Sec 2010 impiega anche dei criteri qualitativi per analizzare le caratteristiche dei produttori, e in particolare:

- se una unità vende la propria produzione soltanto all'amministrazione pubblica senza essere in competizione con altri produttori privati allora deve classificarsi come appartenente essa stessa all'amministrazione pubblica; oppure
- se l'amministrazione pubblica si fornisce di un determinato bene o servizio da un solo fornitore e questo fornitore vende meno del 50 per cento della propria produzione a clienti privati e non si trova in competizione con altri produttori privati nella fornitura alla pubblica amministrazione, allora questa unità deve essere classificata essa stessa all'interno della stessa amministrazione pubblica; oppure
- se l'unità non ha incentivo ad adeguare la propria offerta in relazione alla necessità di rendere la propria attività profittevole, di continuare ad operare in un mercato competitivo e soddisfare i propri impegni finanziari, allora l'unità deve essere classificata nell'ambito della pubblica amministrazione.

Nell'applicazione del criterio del 50 per cento, in base al Sec 2010 bisogna includere tra i costi di produzione anche il costo del capitale, che in generale può essere approssimato dalla spesa netta per interessi - differenza tra gli interessi passivi pagati dall'impresa per il finanziamento degli investimenti e gli interessi attivi riscossi dall'impresa in relazione alle attività detenute. Quest'ultimo elemento di valutazione è suscettibile di produrre cambiamenti. Infatti l'inclusione della spesa netta per interessi produce probabilmente un aumento nel numero di unità classificate nel settore dell'amministrazione pubblica e un associato cambiamento nel valore dell'indebitamento netto e del debito nonché nella misura del valore aggiunto di un'economia e, pertanto, del PIL.

Oltre alla modifica dei criteri di distinzione tra attività *market* e *non-market*, il Sec 2010 ha introdotto una più accurata definizione del concetto di controllo pubblico.

Il controllo pubblico su un'impresa è definito come la capacità di determinarne la politica generale o i programmi. Gli indicatori del controllo pubblico assumono nel SEC 2010 un carattere più stringente. Oltre al possesso diretto o indiretto della maggioranza delle azioni, l'Amministrazione pubblica può esercitare il controllo attraverso:

- il controllo della nomina degli amministratori o della dirigenza;
- il controllo della nomina e della revoca del personale chiave;

- il possesso da parte dell'Amministrazione pubblica di *golden share*;
- normative speciali che stabiliscono l'esercizio di forme di controllo;
- la condizione di cliente dominante da parte dell'Amministrazione pubblica;
- la concessione di prestiti da parte dell'Amministrazione pubblica.

L'impatto sul deficit delle nuove regole dipende dalle caratteristiche delle unità che sono riclassificate nel settore delle Amministrazioni pubbliche. Le unità riclassificate influenzano il livello del deficit in base al loro utile o perdita (al netto dei trasferimenti da parte dell'Amministrazione pubblica controllante).

3) Il trattamento della terza risorsa propria UE basata sull'IVA

Nel Sec 95 la terza risorsa propria dell'UE basata sull'IVA - incassata dagli Stati membri e versata alle istituzioni dell'Unione europea - era registrata come un'imposta indiretta pagata direttamente dai contribuenti al resto del mondo e non transitava, pertanto, per il conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

Nel Sec 2010, invece, la terza risorsa propria basata sull'IVA è registrata come spesa tra i trasferimenti correnti pagati dagli Stati membri all'UE.

La modifica non comporta alcun impatto sul deficit poiché aumenta sia l'IVA in entrata (che ora deve essere registrata al lordo della componente destinata all'UE) che, per un pari importo, il livello delle spese correnti.

4) Il trattamento dei "super dividendi"

I super dividendi sono i dividendi in eccesso rispetto a quelli distribuiti in media negli anni più recenti da una impresa. Il Sec 95 non si occupava della valutazione della coerenza tra i dividendi distribuiti e il reddito d'impresa.

Il Sec 2010, invece, fornisce delle direttive circa la registrazione contabile dei super dividendi. In particolare, nel caso di imprese controllate da una pubblica amministrazione i super dividendi sono definiti come pagamenti rilevanti e irregolari, o pagamenti che eccedono il reddito d'impresa dell'esercizio rilevante, pagati facendo ricorso alle riserve accumulate o alla vendita di attività. Essi vanno registrati come dismissione di azioni da parte della pubblica amministrazione controllante.

5) Il trattamento dei crediti d'imposta

Ci sono due tipi di crediti d'imposta:

- i crediti d'imposta non pagabili sono quelli che possono essere usati soltanto entro i limiti del debito d'imposta e quindi rappresentano una riduzione del carico fiscale;
- i crediti d'imposta pagabili possono invece essere usati oltre il limite del debito d'imposta, l'eccedenza essendo versata direttamente al beneficiario. Pertanto, i crediti d'imposta pagabili possono essere distinti in due parti - una parte usata a riduzione del debito d'imposta e l'altra, eccedente il debito d'imposta, pagata direttamente ai beneficiari.

Nel Sec 95 i due tipi di crediti d'imposta non venivano distinti e tutti i crediti concorrevano a ridurre il livello delle imposte.

La regola adottata nel Sec 2010 prevede che i soli crediti d'imposta pagabili debbano essere classificati per l'intero importo come spesa - in questo caso configurando un sussidio - indipendentemente da quanta parte vada a ridurre il debito d'imposta e quanta sia stata pagata direttamente ai beneficiari.

Tabella 1. Revisione delle stime dell'indebitamento netto della PA.

Aggregati	2011			2012			2013		
	Stime settembre 2014 a	Stime aprile 2014 b	Revisioni a-b	Stime settembre 2014 a	Stime aprile 2014 b	Revisioni a-b	Stime settembre 2014 a	Stime aprile 2014 b	Revisioni a-b
Spesa per consumi finali	320.918	321.580	-662	315.665	313.279	2.386	314.816	310.675	4.141
Prestazioni sociali in denaro	304.478	304.211	267	311.442	311.119	323	319.690	319.525	165
Altre uscite correnti	126.843	119.995	6.848	137.990	127.684	10.306	135.064	126.228	8.836
Totale uscite correnti	752.239	745.786	6.453	765.097	752.082	13.015	769.570	756.428	13.142
Uscite in conto capitale	62.099	48.680	13.419	64.545	48.791	15.754	57.605	42.536	15.069
Totale uscite	814.338	794.466	19.872	829.642	800.873	28.769	827.175	798.964	28.211
Imposte dirette	226.826	226.366	460	239.717	237.132	2.585	241.797	238.452	3.345
Imposte indirette	231.100	221.651	9.449	246.108	234.373	11.735	239.681	225.847	13.834
Contributi sociali	216.294	216.499	-205	215.837	215.967	-130	215.194	214.977	217
Altre entrate correnti	72.238	60.149	12.089	73.428	60.188	13.240	75.559	63.130	12.429
Totale entrate correnti	746.458	724.665	21.793	775.090	747.660	27.430	772.231	742.406	29.825
Totale entrate in conto capitale	10.694	10.689	5	5.934	5.857	77	9.586	9.213	373
Totale entrate	757.152	735.354	21.798	781.024	753.517	27.507	781.817	751.619	30.198
Indebitamento netto	-57.186	-59.112	1.926	-48.618	-47.356	-1.262	-45.358	-47.345	1.987
Indebitamento netto/Pil(%)	-3,5	-3,7	0,2	-3,0	-3,0	0,0	-2,8	-3,0	0,2
Pressione fiscale	41,6	42,5	-0,9	43,2	44,0	-0,8	43,3	43,8	-0,5

Fonte: Istat, *I nuovi conti economici nazionali secondo il Sec 2010 - Anni 2009 - 2013*, 22 settembre 2014.

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche, pertanto, dovrà registrare le entrate al lordo dei crediti d'imposta pagabili, i quali verranno classificati tra le spese.

6) Il trattamento delle operazioni in derivati

Un'altra importante modifica riguarda la classificazione dei flussi monetari derivanti da operazioni sui derivati. Fino all'adozione del Sec 2010, l'Istat calcolava due versioni dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche - una coerente con il Sec 95 e l'altra, predisposta ai fini della Procedura per i disavanzi eccessivi (*Excessive deficit procedure* - EDP) che divergeva dalla prima appunto nel trattamento dei flussi monetari derivanti da operazioni su titoli derivati⁶. Con il Sec 2010 questa distinzione è stata abbandonata e il calcolo dell'indebitamento netto sarà identico a quello calcolato in base al Sec anche ai fini dell'EDP.

La Tabella 1, tratta dal comunicato dell'Istat del 22 settembre scorso, riporta le revisioni delle stime dell'indebitamento netto della PA derivanti dai cambiamenti metodologici illustrati⁷. L'Istat segnala che la riclassificazione delle spese militari e delle spese per R&S non ha modificato il deficit ma ha avuto un impatto significativo sulle singole grandezze interessate - spese per investimenti, spese per consumi finali, flusso di ammortamenti - da cui deriva un miglioramento del saldo di parte corrente e un corrispondente peggioramento del saldo di conto capitale.

La ridefinizione del perimetro della PA ha avuto un impatto limitato sull'indebitamento netto.

Il diverso trattamento della terza risorsa propria UE ha determinato un aumento del livello dell'IVA, compensato dall'aumento dei trasferimenti al resto del mondo in uscita.

Sono stati riclassificati nell'ambito delle spese alcuni crediti d'imposta (precedentemente registrati a riduzione di imposte e di contributi sociali) che corrispondono a interventi a sostegno di alcune categorie di contribuenti.

Il diverso trattamento degli interessi relativi a operazioni in strumenti finanziari derivati ha ridotto la spesa per circa 1,9 miliardi di euro nel 2011 e nel 2012, e per 3,2 miliardi nel 2013.

Il complesso di queste modifiche ha ridotto l'indebitamento netto in valore assoluto, rispetto alle stime diffuse dall'Istat il 23 aprile 2014, di 1,9 miliardi di euro nel 2011 e di 2 miliardi nel 2013, mentre lo ha aumentato di circa 1,3 miliardi nel 2012.

Le misure dell'indebitamento rispetto al PIL (rilevanti ai fini della procedura per i deficit eccessivi dell'UE), che risentono anche delle modifiche riguardanti il PIL stesso, sono migliorate di 0,2 punti percentuali per il 2011 e il 2013, mentre per il 2012 il rapporto rimane invariato.

Per effetto delle modifiche, infine, la pressione fiscale si riduce nei tre anni considerati di 0,9, 0,8 e 0,5 punti percentuali rispetto alle stime dello scorso aprile.

⁶ Cfr. Ragioneria generale dello Stato, *I principali saldi di finanza pubblica*, Strumenti e metodi, n. 1, luglio 2008. Sulla Procedura per i deficit eccessivi e, più in generale, sulla *governance* economica europea, cfr. Servizio del bilancio del Senato, *La governance economica europea*, Elementi di documentazione n. 3, giugno 2013.

⁷ Cfr. Istat, *I nuovi conti economici nazionali secondo il Sec 2010 - Anni 2009-2013*, 22 settembre 2014. Le informazioni sulle modifiche riguardanti il debito pubblico saranno rese disponibili dalla Banca d'Italia con il Supplemento "Finanza pubblica, fabbisogno e debito" il prossimo 14 ottobre.



nota breve

Sintesi di argomenti di attualità del Servizio bilancio del Senato

I testi sono disponibili alla pagina <http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>

progetto grafico the washing machine