



Nota tecnica

Adeguamenti del modello GFS della statistica finanziaria del 7 settembre 2017

1 Introduzione

Dal 24 settembre 2015 la sezione Statistica finanziaria dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) pubblica dati e indicatori secondo le nuove direttive di statistica finanziaria (GFSM 2014¹) del Fondo monetario internazionale (FMI). In concomitanza con il passaggio al GFSM 2014 si è conclusa la prima fase dell'armonizzazione metodologica del sistema dei conti nazionali² dell'Ufficio federale di statistica (UST). Con la pubblicazione del 7 settembre 2017 i dati del modello GFS finora pubblicati (operazioni non finanziarie, consistenze del conto patrimoniale) sono stati allineati al sistema dei conti nazionali. In questo modo si è raggiunto l'obiettivo di indicatori economici unitari per le finanze pubbliche. Rimangono in sospeso unicamente le operazioni finanziarie su attività e passività, in quanto non ancora armonizzate e finora non pubblicate nel modello GFS.

Le pubblicazioni future del modello GFS della statistica finanziaria si orientano alla seguente politica di revisione:

- Revisioni in corso
 - A fine agosto/inizio settembre vengono pubblicate le cifre provvisorie relative all'anno precedente e rivisti i due anni precedenti.
 - A fine febbraio/inizio marzo dell'anno successivo si procede a un aggiornamento, poiché in tale periodo i dati dei Cantoni relativi all'anno precedente all'ultimo trascorso saranno stati interamente rilevati.
- Revisioni di ampia portata
 - Le basi metodologiche subiscono cambiamenti (ad es. nuove norme di statistica finanziaria di riferimento quali il GFSM o il SNA, modifiche dei dati di base) prevedibilmente ogni 5–10 anni. Questi cambiamenti comportano generalmente una revisione delle serie storiche.

Con la revisione in corso le discrepanze tra il modello GFS della statistica finanziaria e il sistema dei conti nazionali della Svizzera nel settore delle amministrazioni pubbliche sono limitate esclusivamente all'esposizione dei risultati, basata su punti di vista diversi, e all'estensione del consolidamento. Infatti, il modello GFS presenta le finanze pubbliche sotto il profilo dell'analisi fiscale e politica, mentre il sistema dei conti nazionali si concentra sulla produzione, ossia sulla creazione di valore.

Mentre nel modello GFS viene effettuato un consolidamento integrale di tutte le transazioni tra le amministrazioni pubbliche, nel sistema dei conti nazionali si procede a un consolidamento soltanto parziale. Nel sistema dei conti nazionali le prestazioni anticipate ricevute e fornite tra le amministrazioni pubbliche, rilevanti per la produzione, non sono consolidate. In Svizzera si tratta principalmente degli indennizzi esposti nel modello SF³ della statistica finanziaria.

Il consolidamento parziale del sistema dei conti nazionali fa sì che rispetto al modello GFS le entrate e le uscite delle amministrazioni pubbliche siano maggiorate in pari misura, ovvero in media rispettiva-

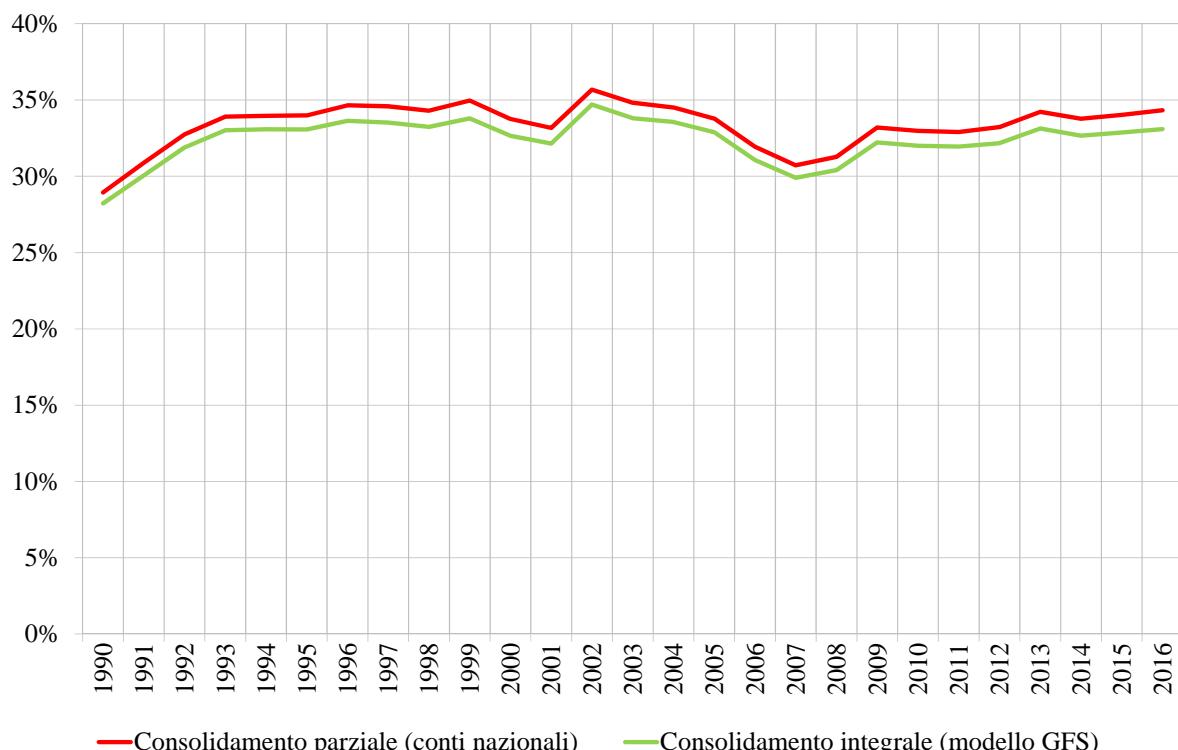
¹ Government Finance Statistics Manual 2014 (<https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>).

² Il sistema dei conti nazionali si basa sul sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010), compatibile con il GFSM 2014. Sia il SEC 2010 sia il GFSM 2014 si fondano sul sistema dei conti nazionali di riferimento, il «System of National Accounts» (SNA 2008), utilizzato dalle organizzazioni internazionali (ONU, OCSE, FMI, Banca mondiale, Commissione europea).

³ Nel modello SF le cifre di statistica finanziaria sono presentate secondo le norme nazionali del Modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni del 2008 (MPCA2). Il modello SF, utilizzato a livello nazionale, funge in buona parte da statistica di base per il modello GFS, che invece è utilizzato a livello internazionale.

mente di oltre il 3 per cento. Ciò non influisce sulla quota del deficit o dell'eccedenza delle amministrazioni pubbliche, ma con l'1 per cento del PIL nominale comporta una quota d'incidenza della spesa pubblica troppo elevata nella contabilità nazionale. L'aliquota fiscale non ne è interessata, poiché imposte e contributi alle assicurazioni sociali non vengono consolidati.

Figura 1: Amministrazioni pubbliche, quota d'incidenza della spesa pubblica in % del PIL, effetti del consolidamento parziale.



2 Effetti principali della revisione attuale

2.1 Informazioni generali

Nuovo rilevamento dei dati della Confederazione 2007

Nel 2007 la Confederazione ha adottato il Nuovo modello contabile (NMC), fondato sui Principi contabili internazionali per il settore pubblico («International Public Sector Accounting Standards», IPSAS⁴). Da quando è stato introdotto il NMC la Confederazione segue i principi della contabilità aziendale. L'introduzione di nuovi principi contabili può determinare un'interruzione delle serie storiche nei conti interessati dal cambiamento.

A livello di statistica finanziaria i dati riguardanti la Confederazione sono stati rilevati secondo il NMC solo a partire dal 2008; il 2007 è stato rilevato seguendo le prescrizioni precedenti sulla presentazione dei conti, in vigore fino al 2006. Nel 2008 la contabilità della Confederazione vede anche l'introduzione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). In quell'anno, possono quindi verificarsi nette interruzioni delle serie storiche nei settori di compiti interessati (è il caso, ad esempio, delle strade nazionali e del relativo passaggio di competenze dai Cantoni alla Confederazione). Affinché questi trasferimenti di origine politica e le interruzioni delle serie temporali che ne risultavano non si sovrapponessero ad eventuali ulteriori interruzioni

⁴ I principi contabili IPSAS sono raccomandati dall'IPSAS board (<https://www.ipsasb.org/>) alle pubbliche amministrazioni.

dovute all'introduzione del NMC, con la revisione attuale la sezione Statistica finanziaria ha ora rilevato anche l'anno d'esercizio 2007 della Confederazione secondo il NMC.

Bilanci dei Comuni 1990–2007

Con la revisione attuale è stata effettuata un'estrapolazione per i bilanci dei Comuni relativa agli anni 1990–2007. Per questo motivo nel modello GFS della statistica finanziaria ora possono essere esposte anche le consistenze dei conti patrimoniali dei Comuni e delle amministrazioni pubbliche a partire dal 1990. Prima della revisione queste serie temporali sono state pubblicate soltanto a partire dal 2008.

Estrapolazioni e proiezioni per l'anno trascorso

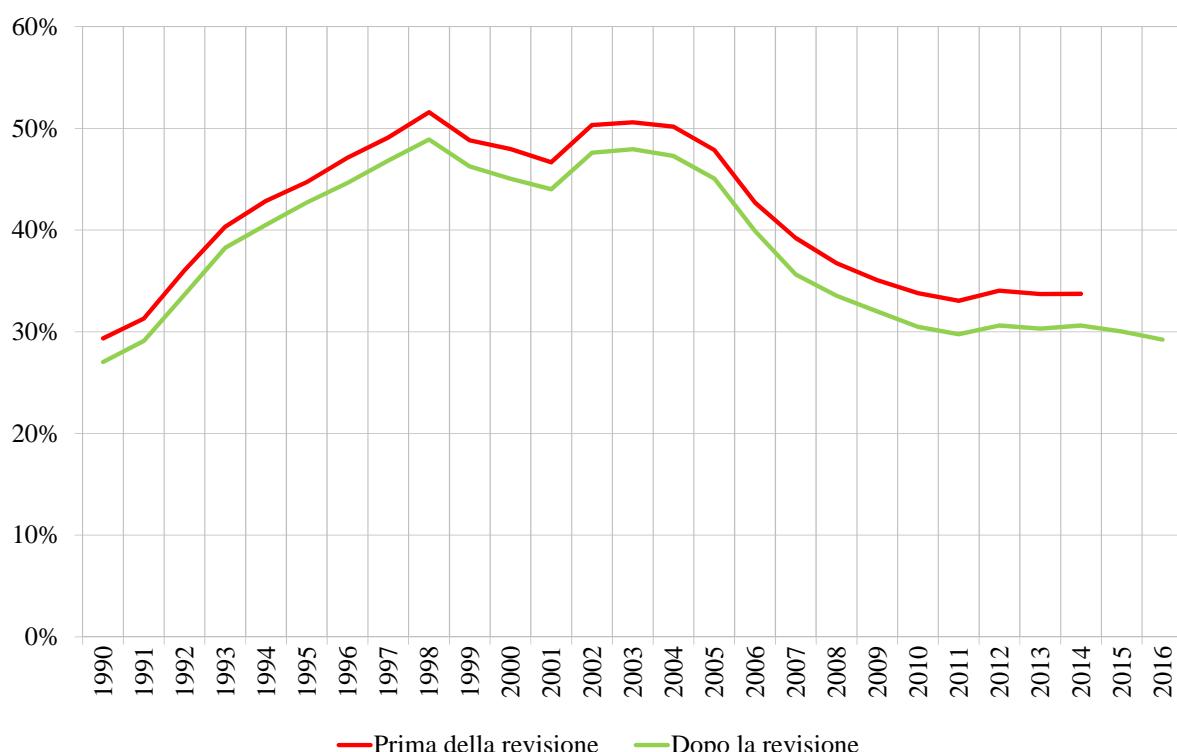
Nel modello SF, utilizzato a livello nazionale, i dati relativi all'anno trascorso (attualmente il 2016) sono disponibili per i Cantoni e i Comuni solo, rispettivamente, 14 e 20 mesi dopo la fine dell'anno. Con la revisione in corso i primi dati sull'anno trascorso vengono pubblicati nel modello GFS, utilizzato a livello internazionale, già 8 mesi dopo la fine dell'anno. Questi dati si basano per il 2016 sui conti (Confederazione, assicurazioni sociali), sui dati relativi ai conti già disponibili (Cantoni) e sulle proiezioni basate su indicatori (Comuni).

2.2 Posizioni del conto patrimoniale (consistenze)

Debito lordo secondo i criteri di Maastricht

Prima della revisione in corso, la sezione Statistica finanziaria ha pubblicato il debito lordo dei Cantoni e dei Comuni basandosi sulla definizione formulata nel MPC2A, analoga alla definizione secondo i criteri di Maastricht. Il debito lordo è calcolato nel modello SF. Con la revisione, il debito lordo è rilevato direttamente nel modello GFS ed è conforme ai criteri di Maastricht. La definizione formulata nel MPC2A comprende alcune posizioni in più rispetto ai criteri di Maastricht, in particolare i crediti commerciali e le anticipazioni. Per questa ragione al termine della revisione il tasso d'indebitamento lordo diminuirà mediamente del 2,8 per cento del PIL.

Figura 2: Amministrazioni pubbliche, debito lordo in % del PIL, secondo una definizione analoga ai criteri di Maastricht prima della revisione e coincidente con i criteri di Maastricht dopo la revisione.



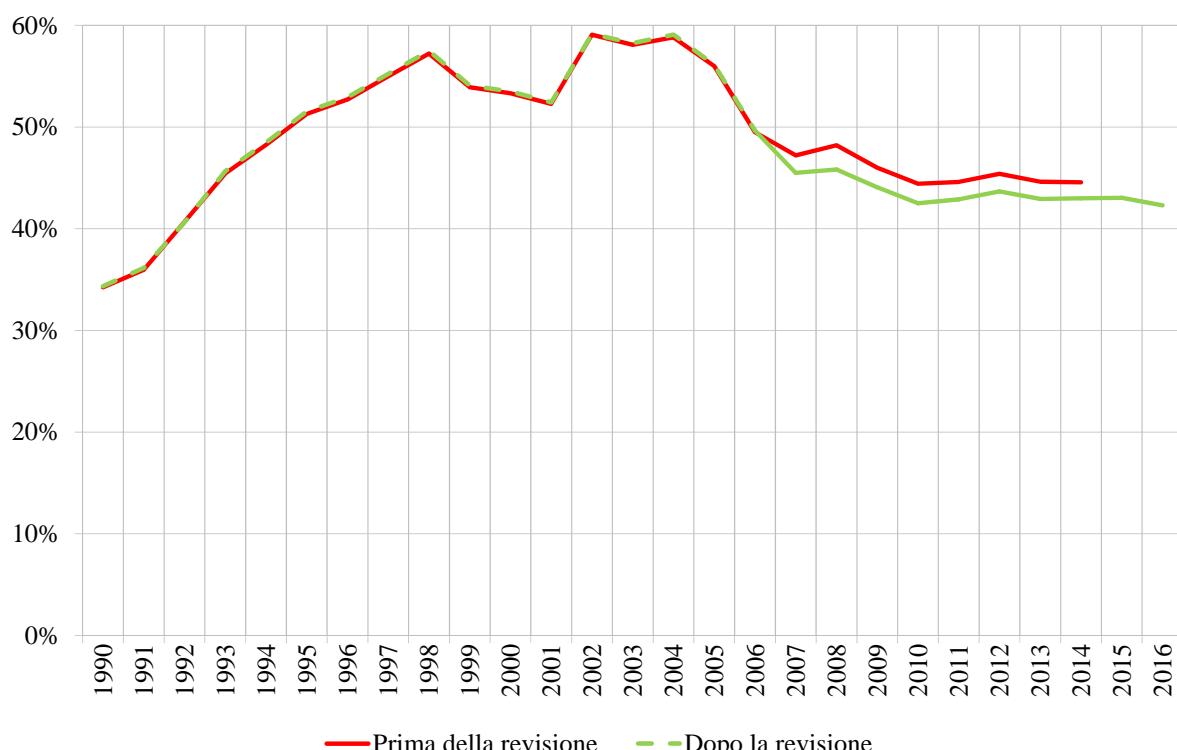
Accantonamenti

Le prescrizioni in materia di presentazione dei conti della Confederazione (NMC) così come dei Cantoni e Comuni (MPCA2) sono basate, o ispirate, alle norme IPSAS. Si tratta di norme di presentazione dei conti per le amministrazioni pubbliche fondate su principi di contabilità aziendale. Una contabilizzazione secondo il principio della conformità temporale («accrual accounting») e una corretta valutazione delle attività e delle passività mirano a fornire un quadro fedele della situazione patrimoniale, finanziaria e reddituale effettiva («true and fair view») delle amministrazioni pubbliche.

I principi alla base delle norme IPSAS sono compatibili con le norme di statistica finanziaria del GFSM 2014 e del SEC 2010. Per questa ragione la sezione Statistica finanziaria ha finora ripreso nel conto patrimoniale del modello GFS gli accantonamenti⁵ costituiti dalle amministrazioni pubbliche secondo le norme IPSAS. Gli accantonamenti sono operazioni unilaterali senza contropartita. Tuttavia, poiché nel sistema dei conti nazionali a ogni passività deve corrispondere in contropartita un'attività, e viceversa, e gli accantonamenti costituiti dalle amministrazioni pubbliche non hanno un'attività in contropartita, con la riforma in corso gli accantonamenti non vengono più ripresi nel conto patrimoniale del modello GFS. Ne deriva che le grandezze di flusso relative agli accantonamenti (conferimenti e prelievi da accantonamenti) non figurano più come operazioni nel modello GFS.

Questo cambiamento di prassi ha comportato dal 2007, ad esempio, una diminuzione della quota del capitale di terzi (tasso di indebitamento secondo il FMI) in media dell'1,8 per cento del PIL. Questo calo è riconducibile in ampia misura a un accantonamento nell'ambito dell'imposta preventiva non più considerato nei dati concernenti la Confederazione ed esposto nel consuntivo della Confederazione dal 2007 con l'introduzione del NMC.

Figura 3: Amministrazioni pubbliche, quota del capitale di terzi (tasso di indebitamento secondo il FMI) in % del PIL



⁵ Si tratta di accantonamenti per passività risultanti da eventi del passato che hanno elevate probabilità di verificarsi e una portata quantificabile; non si tratta quindi unicamente di accantonamenti costituiti a titolo prudenziale.

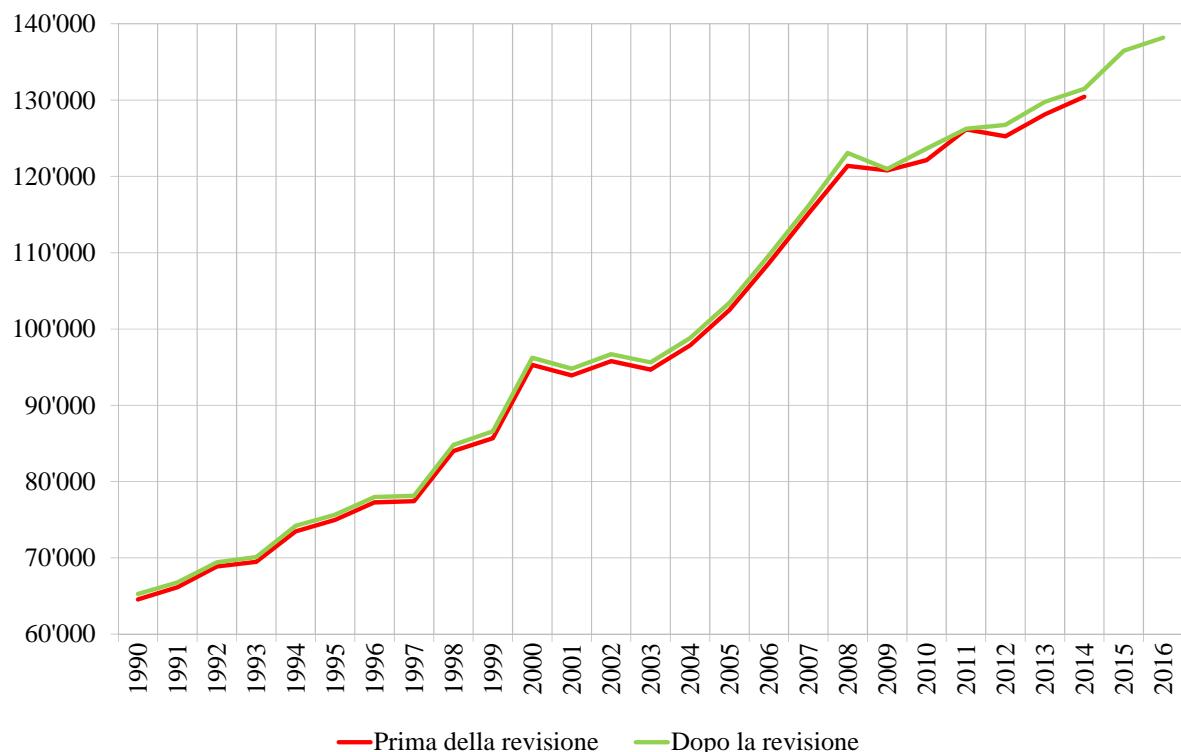
2.3 Operazioni (grandezze di flusso) nel conto economico e nel conto immobilizzazioni

Entrate fiscali

Attualmente le entrate fiscali sono aumentate mediamente dello 0,9 per cento rispetto al periodo antecedente la revisione. Conclusasi il 24 settembre 2015 la prima fase dell'armonizzazione con il sistema dei conti nazionali, l'AFF ha reintrodotto negli stessi il procedimento precedente per le imposte sulle transazioni patrimoniali dei Cantoni e dei Comuni. Tale procedimento si basava su una stima della quota delle imposte sul trapasso di proprietà classificate come emolumenti anziché come imposte. Con la revisione in corso questo procedimento è stato corretto, poiché per la maggior parte delle imposte sul trapasso di proprietà si tratta effettivamente di imposte anziché di emolumenti. Nella pratica questo cambiamento ha determinato un trasferimento dalle *Altre entrate non fiscali* (posizione GFS 14) alle *Imposte* (posizione GFS 11).

Le variazioni nell'andamento delle entrate fiscali dal 2007 sono riconducibili al cambiamento di prassi menzionato nell'ambito degli accantonamenti. Infatti, sia i conferimenti sia i prelievi dagli accantonamenti per l'imposta preventiva, ad esempio, non vengono più rilevati come entrate fiscali.

Figura4: Amministrazioni pubbliche, entrate fiscali prima e dopo la revisione, in milioni di franchi

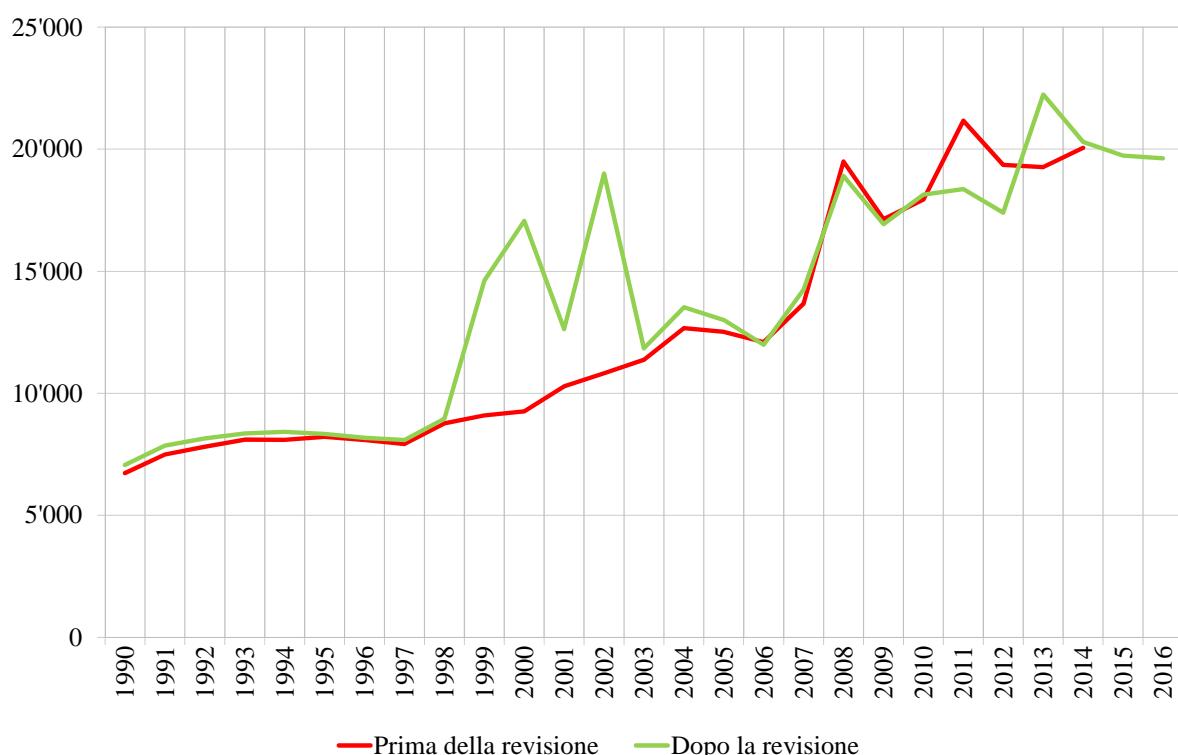


Conferimenti di capitale alle casse pensioni di diritto pubblico con una copertura insufficiente

Prima dell'introduzione del NMC, nel 2007, la Confederazione rifinanziava le casse pensioni di diritto pubblico prevalentemente attraverso il bilancio. I conferimenti di capitale non figuravano nel conto finanziario della Confederazione di allora, che fungeva da base per la statistica finanziaria e costituiva quindi il modello SF utilizzato a livello nazionale. Poiché il modello SF fungeva a sua volta da base statistica per il modello GFS, i conferimenti di capitale non figuravano nemmeno nel modello GFS. Con la revisione in corso è stato in ampia misura possibile rilevare nel bilancio e nel conto economico, per quanto molto basilare, i conferimenti di capitale della Confederazione alle casse pensioni di diritto pubblico con una copertura insufficiente e riportarli nel modello GFS.

La figura 5 illustra le variazioni nell'ambito dei *Rimanenti oneri* (posizione GFS 28). Le variazioni registrate nell'intervallo di tempo 1990–2006 sono ascrivibili per lo più all'aggiornamento dei dati relativi ai conferimenti di capitale della Confederazione alle casse pensioni con una copertura insufficiente.

Figura 5: Amministrazioni pubbliche, rimanenti oneri (comprende i conferimenti di capitale alle casse pensioni), in milioni di franchi



A livello cantonale e comunale la presentazione dei conti applicava come standard consolidato il principio della conformità temporale ancora prima che venisse introdotto il MPCA²⁶. Tuttavia, il rifinanziamento delle casse pensioni di diritto pubblico dei Cantoni e dei Comuni avviene prevalentemente mediante la costituzione di accantonamenti a favore della cassa pensioni interessata, non appena si ravvisa la necessità di un rifinanziamento e l'ammontare della relativa passività risulta quantificabile. Nel conto economico figurano quindi i conferimenti e i prelievi correlati all'accantonamento, rilevati nel modello SF come grandezze di flusso subordinate al rifinanziamento della cassa pensioni interessata. I conferimenti e i prelievi sono per la maggior parte grandezze di flusso meramente contabili; i flussi di cassa veri e propri, dall'amministrazione pubblica alla cassa pensioni, generalmente non figurano nel conto economico.

Poiché la costituzione di un accantonamento da parte dell'amministrazione pubblica è un'operazione unilaterale priva di contropartita, nella contabilità della controparte, ovvero la cassa pensioni di diritto pubblico con una copertura insufficiente, le consistenze e i flussi correlati all'accantonamento non figurano come attività nel loro bilancio né come conferimenti di capitale nel conto economico. I conferimenti di capitale legati a un rifinanziamento sono generalmente allibrati nei conti della cassa pensioni quando avviene il flusso di cassa vero e proprio. Per questo motivo, a partire dalla revisione in corso i conti delle casse pensioni con una copertura insufficiente, e quindi il modello SF, non valgono più come fonte raffigurante le consistenze e i flussi connessi al rifinanziamento delle casse pensioni da parte dei Cantoni e dei Comuni. Per fornire un quadro delle passività e dei conferimenti di capitale dei Cantoni e dei

²⁶ Il Modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni del 1981 (MPCA1) ha introdotto già negli anni '80 nei conti delle amministrazioni pubbliche standard di contabilità aziendale quali il principio della conformità temporale.

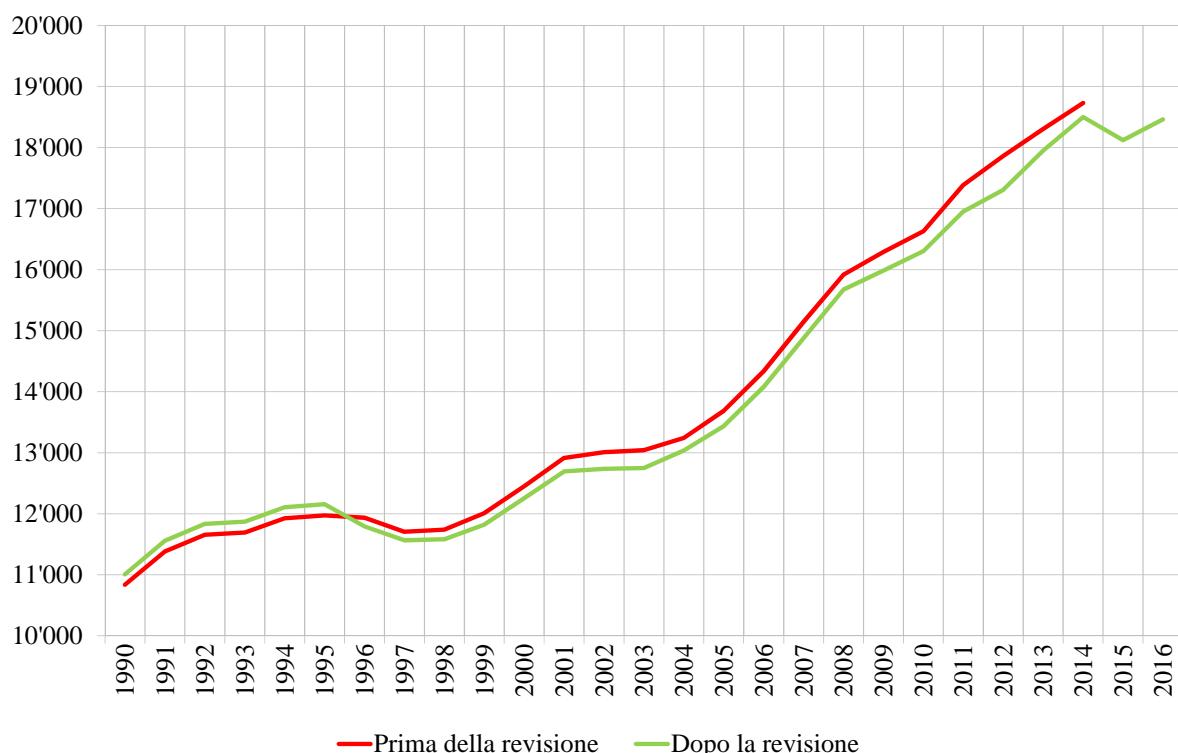
Comuni alle casse pensioni di diritto pubblico con una copertura insufficiente, nel modello GFS la statistica finanziaria si fonda ora sulla statistica delle casse pensioni elaborata dall'UST seguendo il sistema dei conti nazionali.

Consumo di attività reali (ammortamenti)

Accanto alle consistenze e ai flussi associati al rifinanziamento di una cassa pensioni con una copertura insufficiente da parte dei Cantoni e dei Comuni vengono ripresi anche altri elementi da fonti esterne, e quindi non dai conti delle amministrazioni pubbliche rappresentati nel modello SF. Al riguardo si menziona a titolo rappresentativo la categoria importante del *Consumo di attività reali* (posizione GFS 23). Nella specie si tratta degli ammortamenti dello stock di capitale⁷ delle amministrazioni pubbliche. Gli ammortamenti sono calcolati dall'UST sulla base del metodo dell'inventario permanente («Perpetual Inventory Method», PIM) e integrati dalla sezione Statistica finanziaria nel modello GFS al posto degli ammortamenti nel modello SF.

La maggior parte delle serie temporali esterne rilevate dall'UST e integrate nel modello GFS sono state riviste dall'UST, in funzione della revisione attuale, per tutto il periodo rilevante al pari degli ammortamenti illustrati nella figura 6.

Figura 6: Amministrazioni pubbliche, consumo di attività reali (ammortamenti), in milioni di franchi



Le serie temporali esterne che confluiscono nel modello GFS in luogo delle informazioni registrate nel modello SF provenienti dai conti delle amministrazioni pubbliche determinano variazioni negli indicatori importanti per le amministrazioni pubbliche, quali ad esempio la quota del deficit o dell'eccedenza o la quota d'incidenza della spesa pubblica. Per completezza va precisato che la maggior parte dei dati esterni ripresi nel modello GFS ha la sola funzione di affinare l'informazione di base contenuta nel modello SF e non influiscono quindi sugli indicatori relativi alle amministrazioni pubbliche.

⁷ Per stock di capitale si intende l'insieme delle attività non finanziarie, quali immobili, strade, beni mobili ecc. Lo stock di capitale non comprende le attività finanziarie, quali mutui e partecipazioni.