

Audizione al Senato italiano il 14 febbraio 2023

La registrazione statistica dei crediti d'imposta in base al nuovo Manuale di Eurostat sul deficit e del debito dei governi

Introduzione

Buongiorno. Sono Luca Ascoli e sono il direttore delle statistiche di finanza pubblica di Eurostat. Eurostat, come sicuramente saprete, è l'ufficio statistico della Commissione Europea e la sua missione principale è quella di fornire delle statistiche per l'Unione Europea, attraverso un'armonizzazione delle stesse a livello europeo, in modo di ottenere dati che siano di qualità e comparabili tra paesi. Desidero ringraziarVi per il cortese invito e sono qui a vostra disposizione per cercare di chiarire alcuni aspetti tecnici relativi alla registrazione, in contabilità nazionale, dei crediti d'imposta, (in primis, ma non esclusivamente, del cosiddetto super bonus 110%) e dell'eventuale effetto sui conti pubblici.

Non parlerò quindi di aspetti di natura economica o legale del superbonus, che non mi competono, ma solamente di aspetti statistici dello stesso.

Nel mio intervento desidero soprattutto fornirvi alcune informazioni su questa complessa materia per chiarire lo stato attuale della questione, sul modo in cui il lavoro metodologico di Eurostat abbia portato a un capitolo aggiornato sui crediti d'imposta e, infine, sulle implicazioni che l'aggiornamento del capitolo della nuova versione del Manuale sul deficit e debito dei governi di Eurostat potrebbe avere sulla registrazione in contabilità nazionale dei crediti d'imposta in Italia. Vorrei cogliere questa occasione anche per sfatare alcune inesattezze per quanto riguarda l'effetto contabile di questi crediti (in primis del superbonus), apparse recentemente nel dibattito intorno agli stessi, incluso su alcuni organi di stampa. La ragione principale della mia presenza qui è comunque soprattutto quella di rispondere ad eventuali domande degli onorevoli senatori qui presenti in questa Commissione e sarà per me un piacere farlo.

Contesto

Innanzitutto, vorrei chiarire alcuni aspetti relativi al contesto stesso della questione, prima di addentrarmi in aspetti propriamente contabili e statistici del tema. In questo contesto vorrei rilevare come Eurostat abbia discusso la registrazione dei crediti d'imposta con le autorità italiane già a partire dal 2020. Non si tratta quindi di un tema nuovo. Nel 2020 l'ISTAT si rivolse per la prima volta a Eurostat e successivamente Eurostat fu invitato nel 2021 dall'ISTAT a fornire un parere metodologico ufficiale sulla registrazione di alcuni crediti d'imposta che presentavano alcune nuove caratteristiche, ed in particolare su crediti d'imposta che potevano essere *trasferiti* a terzi, il cui utilizzo poteva essere *differito* negli anni successivi e che potevano essere utilizzati per pagare qualsiasi tipo di imposta.

Vista l'importanza del tema ed il suo potenziale impatto in termini di effetti sulla finanza pubblica, Eurostat decise di approfondire la questione in ambito europeo, in quanto risultò che, effettivamente, alcuni altri paesi membri avevano recentemente introdotto una serie di crediti d'imposta, con caratteristiche a volte in parte simili a quelli italiani (ma anche con alcune importanti differenze). Divenne quindi chiaro che non si trattava di una questione che concerneva solo l'Italia, ma che andava al contrario trattata in ambito europeo.

E qui vorrei precisare due cose. La prima è che il Manuale del debito e del deficit del governo è un Manuale che esce ad intervalli prestabiliti e stabiliti con grande anticipo. Era già stabilito da anni, nell'ambito di un accordo a livello europeo, che questa versione del Manuale uscisse all'inizio del 2023, come è del resto già stato stabilito, ad esempio, che la prossima versione uscirà alla fine del 2027. Non vi è quindi nessuna relazione tra la tempistica dell'uscita del Manuale qualche giorno fa e la specificità del caso dei crediti fiscali in Italia.

La seconda precisazione riguarda il fatto che non è del tutto corretto parlare di “decisione di Eurostat” sul tema. In effetti Eurostat svolge più che altro un lavoro di coordinamento tra le varie autorità statistiche a livello dell’Unione Europea. Ogni capitolo del Manuale è oggetto di lunghe discussioni che possono durare anni, e viene approvato solo dopo una serie di votazioni di due o di tre comitati diversi, secondo il tipo di argomento trattato. Senza entrare qui nel dettaglio, vorrei solo specificare che questi comitati vedono la partecipazione degli Istituti Nazionali di Statistica, delle Banche Centrali e, in uno solo tra essi, dei Ministeri delle Finanze o dell’Economia. Ogni capitolo viene approvato solo se vi è, come è stato appunto il caso per l’approvazione del capitolo dei crediti fiscali, una solida maggioranza che lo approva da parte di tutti i comitati, e questo è ciò che è effettivamente avvenuto.

Un nuovo capitolo si è reso necessario in quanto, nella precedente versione del Manuale, il caso di alcuni crediti fiscali come il superbonus, ma anche di altri crediti usati in altri paesi, non era stato sufficientemente sviluppato, e questo spiega non solo il perché si sia resa necessaria una revisione del capitolo ma anche il perché Eurostat, nel 2021, accettasse solo “temporaneamente”, su sollecitazione dell’ISTAT, che il superbonus fosse classificato come non pagabile in attesa appunto dei necessari approfondimenti a livello europeo. E analizzeremo tra un momento cosa significano i concetti di “pagabile” e “non pagabile” in contabilità nazionale.

All’inizio del 2021 Eurostat ha pertanto avviato lavori metodologici al fine di chiarire le norme esistenti per la registrazione di questi crediti d’imposta con tipologie nuove o parzialmente nuove. Lo sforzo comune di Eurostat e degli Stati membri ha portato all’aggiornamento del capitolo del Manuale, che è stato infine pubblicato sul sito web di Eurostat il 1° febbraio 2023.

Trattamento statistico dei crediti fiscali

Il capitolo ora aggiornato fornisce agli statistici, in generale, i necessari orientamenti per il trattamento statistico dei crediti d'imposta che siano trasferibili, differibili e che possono essere usati per pagare qualsiasi tipo di imposta. Più concretamente, fornisce elementi che consentono di stabilire se tali crediti d'imposta abbiano natura di crediti d'imposta pagabili o non pagabili secondo il SEC 2010, vale a dire il Sistema Europeo dei Conti.

I crediti d'imposta pagabili sono quelli per i quali una spesa pubblica e/o un obbligo pubblico devono essere riconosciuti fin dall'inizio, cioè al momento dell'evento generatore che provoca la creazione del credito (nel caso del superbonus, l'attività di costruzione edilizia).

I crediti d'imposta non pagabili sono invece quelli che riducono le entrate fiscali dello Stato in futuro, ma che non comportano una spesa immediata.

A questo punto vorrei anche sottolineare come, impropriamente, si sia in alcuni casi scritto del rischio di un effetto enorme sul debito pubblico, stimato a circa un centinaio di miliardi di euro, nel caso che il credito fiscale fosse da considerare pagabile. Vorrei in questo caso ribadire come questo non sia assolutamente il caso, e che né nel Manuale vi è alcun riferimento ad un possibile aumento del debito, né Eurostat ha mai detto o scritto che potrebbe esserci al riguardo un aumento del debito del governo dovuto ad un'eventuale natura pagabile dei crediti fiscali, almeno secondo le modalità esistenti delle operazioni relative alla creazione di crediti fiscali avvenute fino a questo momento. Non vi è stato quindi, almeno fino ad ora, alcun impatto sul debito. Lo ribadisco perché credo sia bene sgombrare il campo da alcune interpretazioni inesatte che si sono lette ultimamente sul tema per quanto riguarda un possibile sostanziale aumento del debito pubblico dovuto all'eventuale "pagabilità" del superbonus.

Per quanto riguarda poi l'impatto sul deficit, vorrei anche qui sottolineare come l'impatto sul deficit dello Stato a lungo termine sia esattamente lo stesso, sia che il credito sia pagabile sia che non lo sia. Quello che cambia è semplicemente il

momento in cui vi sarà un impatto, e non l'ammontare totale finale del costo della misura. Nel caso di crediti pagabili, l'impatto sarà nel momento dell'attività soggiacente alla creazione del credito, cioè l'attività di costruzione edilizia, che dà origine al credito stesso, mentre nel caso di credito non pagabile, l'impatto sarà costituito dalle mancate entrate fiscali future (5 anni nel caso del superbonus). Per fare un esempio numerico puramente teorico, se nel caso di un credito pagabile pari a 100, questo ammontare va considerato come una spesa per lo stato nell'anno della creazione del credito, nel caso di un credito pagabile spalmabile su 5 anni, l'ammontare da considerare come un mancato introito per lo Stato sarà pari a 20 ogni anno per una durata di 5 anni, ma la cifra finale di 100 sarà per l'appunto la stessa in entrambi i casi.

Riassumendo, quindi, la pagabilità o non pagabilità di un credito non ha alcuna influenza né sul debito dello Stato né sulla cifra finale totale da imputare come effetto sul deficit negli anni impattati da tale misura, ma solamente sul profilo temporale dell'impatto sul deficit nel corso degli anni. Vale a dire, 100 per il primo anno e zero per gli anni successivi nel caso di credito pagabile, e 20 all'anno per 5 anni nell'altro caso.

Per quanto riguarda poi gli aspetti più tecnici relativi alla questione del superbonus, le questioni fondamentali relative alla natura pagabile o non pagabile sono tre: In primo luogo, il fatto che il credito fiscale sia trasferibile o meno, in secondo luogo, il fatto che possa essere usato per compensare qualsiasi tipo di imposta o meno, ed infine il fatto che possa essere differibile per lungo tempo. Questo in quanto questi tre criteri, ed in primis quello della trasferibilità, sono quelli che più incidono sul fatto che una percentuale totale del superbonus alla fine verrà persa in quanto non utilizzata. E sono questi per l'appunto i criteri fondamentali sui quali abbiamo chiesto ulteriori informazioni e sui quali stiamo discutendo con l'Istat prima di arrivare ad una decisione definitiva, che comunque non dovrebbe tardare in quanto siamo coscienti che l'ISTAT deve

pubblicare prima del 1° marzo i dati per il 2022. Vale a dire, stiamo soprattutto discutendo con l'Istat quale sarà l'ammontare totale dei diversi crediti fiscali che alla fine non saranno utilizzati dai contribuenti, che è l'elemento decisivo per giudicare se tali crediti siano da considerarsi pagabili o meno.

Conclusione

Per concludere, ed in attesa di eventuali domande, vorrei ancora una volta sottolineare che l'obiettivo di Eurostat è quello di garantire una registrazione corretta e armonizzata delle statistiche di finanza pubblica anche al fine di avere una base certa per poter procedere ad una corretta applicazione del Patto di Stabilità in tutti gli Stati membri, e questo vale ovviamente anche per la contabilizzazione dei crediti d'imposta a livello europeo.

Va inoltre sottolineato come gli orientamenti aggiornati sulla registrazione dei crediti d'imposta nella nuova versione del Manuale siano il risultato di uno sforzo collettivo di Eurostat e degli Stati membri, che hanno approvato tale versione a larghissima maggioranza.

È infine importante sottolineare che l'Italia non è l'unico paese interessato da tale questione, anche se è il paese in cui l'impatto sarebbe potenzialmente maggiore.

Grazie per l'attenzione e sarò lieto di rispondere alle vostre eventuali domande.