

Tabella 10-a - MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 1998

(in miliardi di lire)

PROVVEDIMENTO	FABBISOGNO SETTORE STATALE			INDEBITAMENTO NETTO P.A.		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
A) Entrate						
A.1.) Decreto-legge n.328/97	5.875	5.800	6.032	5.875	5.800	6.032
A.2.) Collegato (A.S. 2793)	5.239	2.521	4.631	5.239	2.521	4.631
Totale Entrate	11.114	8.321	10.663	11.114	8.321	10.663
B) Spese						
B.1.) Collegato (A.S. 2793)	5.356	6.458	6.395	5.356	5.958	5.895
- Sanità	650	650	650	650	650	650
- Pubblico impiego	961	1.643	1.460	961	1.643	1.460
- Finanza decentrata	2.500	2.510	2.520	2.500	2.510	2.520
- Ente Poste	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
- Altri interventi	245	655	765	245	155	265
B.2.) Misure in materia previdenziale, assistenziale e sanitaria	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
B.3.) Bilancio aLV, I ^a NV e LF 1998	3.530	3.521	3.522	3.530	3.521	3.522
- Ferrovie dello Stato	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
- Acquisto beni e servizi	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
- Trasferimenti correnti a imprese	500	500	500	500	500	500
- Altri pagamenti	1.030	1.021	1.022	1.030	1.021	1.022
Totale Spesa	13.886	14.979	14.917	13.886	14.479	14.417
TOTALE MANOVRA SUL PRIMARIO	25.000	23.300	25.580	25.000	22.800	25.080
Risparmio sugli interessi	1.500	2.500	3.500	1.500	2.500	3.500
TOTALE MANOVRA	26.500	25.800	29.080	26.500	25.300	28.580

**Tabella 10-b - EFFETTI SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA DEI PROVVEDIMENTI COLLEGATI ALLA
LEGGE FINANZIARIA 1998**
(importi in miliardi di lire)

B) MAGGIORI ENTRATE	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno settore statale			Indebitamento netto P.A.		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
TRIBUTARIE	10.600	7.807	10.149	10.600	7.807	10.149	10.600	7.807	10.149
- accorpamento aliquote IVA (D.L. 328/97)	5.875	5.800	6.032	5.875	5.800	6.032	5.875	5.800	6.032
- aumento ritenuta d'acconto dal 19 al 20%	835	-665	5	835	-665	5	835	-665	5
- IRPEF su prestazioni tra professionisti	434	-346	3	434	-346	3	434	-346	3
- revisione ammortamento dell'avviamento	36	1.286	1.891	36	1.286	1.891	36	1.286	1.891
- contributi in conto capitale	14	521	998	14	521	998	14	521	998
- vendite a domicilio	125	135	135	125	135	135	125	135	135
- IRPEF su prestazioni coordinate e continuative	58	-47	0	58	-47	0	58	-47	0
- riordino tasse automobilistiche	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- riorganizzazione G.D.F.	550	550	550	550	550	550	550	550	550
- misure amministrative	2.000	2.500	3.000	2.000	2.500	3.000	2.000	2.500	3.000
- sostituti d'imposta condomini	543	-264	56	543	-264	56	543	-264	56
- concorsi a premi	0	105	60	0	105	60	0	105	60
- tassazione emissioni inquinanti	110	85	111	110	85	111	110	85	111
- altre misure minori	46	44	47	46	44	47	46	44	47
- agevolazioni per ristrutturazioni edilizie	0	-1.580	-2.590	0	-1.580	-2.590	0	-1.580	-2.590
- altre agevolazioni minori	-76	-67	-74	-76	-67	-74	-76	-67	-74
- effetti indotti dalle misure adottate									
- Sanità	0	-230	-135	0	-230	-135	0	-230	-135
- Personale	-50	-120	-40	-50	-120	-40	-50	-120	-40
- Previdenza									
ALTRE ENTRATE	514	514	514	514	514	514	514	514	514
- aumento contributi sanitari	450	450	450	450	450	450	450	450	450
- demanio marittimo	30	30	30	30	30	30	30	30	30
- tassa e sovrattassa di ancoraggio	30	30	30	30	30	30	30	30	30
- trasferimenti da regioni	4	4	4	4	4	4	4	4	4
TOTALE MAGGIORI ENTRATE NETTE	11.114	8.321	10.663	11.114	8.321	10.663	11.114	8.321	10.663
TOTALE GENERALE	11.920	11.207	13.374	21.470	19.779	22.058	21.470	19.279	21.558

III. 3 - L'aggiornamento delle stime del conto delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 1997 e 1998.

Partendo dagli aggiornamenti del conto del settore statale per il 1997 e con l'ausilio del modello econometrico utilizzato per elaborare le previsioni dei conti economici, sono state aggiornate le stime del conto delle Amministrazioni Pubbliche contenute nel DPEF.

Da questo aggiornamento risulta confermato che nel 1997 il rapporto indebitamento netto/PIL sarà pari al 3%.

All'andamento più riflessivo delle entrate tributarie si è accompagnata una minore spesa per interessi, imputabile alla più rapida discesa dei tassi e una minore spesa degli Enti decentrati riconducibile anche alla responsabilità con la quale è stata accolta l'attività di monitoraggio svolta dal Ministero del Tesoro.

Esaminando il conto nel dettaglio, la diminuzione delle uscite, rispetto alla stima del DPEF, pari a 3.300 mld. è riconducibile alle seguenti voci:

- i redditi da lavoro dipendente risultano maggiori per circa 500 mld., soprattutto per le richieste di part-time inferiori rispetto a quelle ipotizzate nel DPEF;
- i consumi intermedi si riducono di 500 miliardi per il contenimento delle spese per acquisto di beni e servizi;
- la spesa per interessi si riduce di 3.500 miliardi per effetto sia della diminuzione dei tassi, sia dei progressi compiuti nella gestione del debito;
- i contributi alla produzione aumentano di 800 miliardi, in relazione ai maggiori trasferimenti alle imprese;

- le prestazioni sociali aumentano di 1.000 miliardi per effetto dell'accelerazione delle buonuscite del personale dello Stato;
- le altre uscite correnti si riducono di 750 miliardi a causa di minori trasferimenti all'estero, esclusi i tiraggi dell'Unione Europea;
- i contributi agli investimenti si riducono di circa 1.000 miliardi, imputabili al contenimento delle spese della finanza decentrata.

Le entrate, inferiori di circa 3.000 miliardi rispetto alle stime del DPEF, risentono dell'andamento più riflessivo di quelle tributarie (- 6.700 miliardi), in buona parte compensato da un aumento delle altre entrate correnti, principalmente riferibile ai maggiori dividendi distribuiti dalle aziende di Stato.

La minore dinamica delle entrate e delle uscite per il 1997 si è riflessa necessariamente in una revisione delle stime per il 1998.

Per le uscite viene evidenziata una riduzione, rispetto alla stima del DPEF, di circa 9.200 miliardi che deriva:

- dalla minore crescita delle prestazioni sociali di 1.800 miliardi, per effetto della più contenuta rivalutazione dei trattamenti pensionistici derivante dal più basso tasso d'inflazione del 1997 e della minore spesa per trattamenti di invalidità civile in conseguenza anche degli accertamenti in corso sulla sussistenza dei requisiti;
- dai minori interessi passivi per 4.200 miliardi, per effetto di una più decisa discesa dei tassi;
- dalla riduzione dei consumi intermedi (-1.000 miliardi) essenzialmente riconducibile al contenimento degli acquisti di beni e servizi da parte dello Stato;
- dalla dinamica delle altre uscite correnti (-900 miliardi), per effetto di un andamento più contenuto dei trasferimenti diversi;

- dai minori contributi agli investimenti per 1.100 miliardi, dovuti al contenimento delle spese della finanza locale.

Le entrate, inferiori di 8.700 miliardi rispetto alle stime del DPEF, risentono della flessione degli introiti tributari, pur in presenza, a livello locale, di un andamento piuttosto sostenuto del gettito ICI.

Alla struttura aggiornata del conto tendenziale delle Pubbliche Amministrazioni per il 1998 è stata, infine, riportata la manovra di finanza pubblica, precedentemente illustrata e se ne è derivato il conto programmatico esposto nell'ultima colonna della Tav. 10-c.

TAV. 10 C - Il Conto delle Pubbliche Amministrazioni

	*1995	*1996	1997			1998			1998
			DPEF	AGG. RPP	Diff.	DPEF	AGG. RPP TENDENZ.	Diff.	AGG. RPP PROGRAMM.
Uscite									
Consumi collettivi	285.637	306.328	315.871	315.937	66	328.338	326.729	-1.609	321.722
redditi da lavoro dipendente	202.582	218.813	228.157	228.735	578	233.786	233.162	-604	231.801
consumi intermedi	82.440	88.945	88.471	87.877	-594	93.189	92.139	-1.050	88.493
altre poste	615	770	1.243	1.325	82	1.363	1.428	45	1.428
Interessi passivi	201.131	201.713	189.535	186.050	-3.485	175.519	171.313	-4.206	169.813
Contributi alla produzione	30.786	29.953	22.230	23.073	843	28.578	28.578	0	26.578
Prestazioni sociali	336.118	360.823	382.336	383.400	1.064	403.913	402.073	-1.840	401.223
Altre uscite correnti	18.380	23.622	26.291	25.541	-750	28.686	27.759	-927	27.759
Totale uscite correnti	872.052	922.439	936.263	934.001	-2.262	965.034	956.452	-8.582	947.095
Investimenti fissi lordi e acquisti ter.	38.673	41.807	43.234	43.280	46	48.215	48.698	483	47.698
Contributi agli investimenti	23.881	25.061	20.194	19.113	-1.081	21.242	20.082	-1.160	20.082
Altre uscite in c/capitale	20.120	7.592	1.766	1.766	0	5.277	5.276	-1	5.276
Totale uscite c/capitale	82.674	74.460	65.194	64.159	-1.035	74.734	74.056	-678	73.056
Totale uscite complessive	954.726	996.899	1.001.457	998.160	-3.297	1.039.768	1.030.508	-9.260	1.020.151
Entrate									
Entrate tributarie	470.117	507.487	558.790	552.036	-6.754	558.643	548.298	-10.347	558.896
imposte dirette	260.627	284.843	316.351	313.624	-2.727	315.453	308.437	-7.016	313.162
imposte indirette	209.490	222.644	242.439	238.412	-4.027	243.190	239.859	-3.331	245.734
Contributi sociali	262.945	282.172	302.451	302.751	300	316.327	316.027	-300	316.541
Altre entrate correnti	65.947	70.795	73.731	77.140	3.409	75.515	76.430	915	76.430
Totale entrate correnti	799.009	860.454	934.972	931.927	-3.045	950.485	940.753	-9.732	951.867
Totale entrate in c/capitale	14.920	9.075	7.827	7.842	15	5.893	6.893	1.000	6.893
Totale entrate complessive	813.929	869.529	942.799	939.769	-3.030	956.378	947.646	-8.732	958.760
Disavanzo corrente	-73.043	-61.985	-1.291	-2.074	783	-14.549	-15.699	1.150	4.772
Misure da definire									5.000
Indebitamento netto	-140.797	-127.370	-58.658	-58.391	-267	-83.390	-82.862	-528	-56.391
-% PIL	-7,95%	-6,80%	-3,00%	-3,00%	0,00%	-4,10%	-4,10%	0,00%	-2,79%
Avanzo primario	60.334	74.343	130.877	127.659	-3.218	92.129	88.451	-3.678	113.422
-% PIL	3,41%	3,97%	6,69%	6,57%	-0,12%	4,53%	4,38%	-0,15%	5,62%
PIL	1.771.018	1.873.494	1.957.464	1.944.204	-13.260	2.033.343	2.018.812	-14.531	2.018.812

*A causa delle riclassificazioni operate, recentemente, per decisioni EUROSTAT (relative alle operazioni SACE e alle sentenze della C.C. sulle pensioni) l'indebitamento netto del conto della P.A., rispetto a quello riportato nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, è aumentato, per il 1995, di +17.534 mld. (contributi alla produzione +2.534 mld. ed altre uscite in c/capitale +15.000 mld.) e, per il 1996, di +1.045 mld. (contributi alla produzione).

IL MODELLO DI FINANZA PUBBLICA E LA SUA INTEGRAZIONE CON UN MODELLO DELL'ECONOMIA

Il modello previsionale di Finanza Pubblica è nato dall'esigenza della RGS di disporre di quadri previsivi di breve-medio periodo relativi all'andamento dei conti pubblici in versione sia finanziaria (Conti consolidati di cassa del Settore Statale e del Settore Pubblico) che di contabilità nazionale (Conto economico della Pubblica Amministrazione).

Il modello è di tipo matematico-istituzionale con forti componenti econometriche ed è basato prevalentemente su serie storiche annuali. L'input è costituito da uno scenario normativo e macroeconomico esogeno e si articola in sotto modelli (circa 110, per un totale di circa 5.000 equazioni e 10.000 serie storiche) tra loro collegati e organizzati nei seguenti 11 blocchi principali: Prestazioni sociali, Contributi sociali, Retribuzioni, Acquisto di beni e servizi, Interessi, Imposte dirette, Imposte indirette, Settore statale, Amministrazione Centrale, Amministrazione locale, Enti di previdenza (si veda il diagramma di flusso).

La struttura del modello consente di utilizzare i singoli blocchi non solo separatamente, per previsioni o simulazioni parziali o di settore, ma anche complessivamente, tenendo conto delle reciproche interazioni dei sottomodelli, e assicurando, pertanto, la coerenza interna delle stime ottenute (ad esempio le imposte dirette ed i contributi sociali, che sono le principali di entrata, dipendono dai redditi dei dipendenti pubblici e dalle pensioni, che sono, invece, le principali voci di uscita).

Il modello previsionale di Finanza Pubblica è unico in Italia sia per quanto riguarda la derivazione dei conti della Pubblica Amministrazione a partire dalla previsione dei conti finanziari del Settore Statale e del Settore Pubblico, sia per l'elevato livello di disaggregazione che consente di derivare la versione di contabilità nazionale per ciascuna categoria di entrata e di spesa.

Per fornire un'idea sintetica del funzionamento del modello si osserva che dapprima si determinano, tenendo conto della normativa vigente e dei legami col quadro macroeconomico, tutte le poste di entrata e di uscita dei vari conti che non dipendono dalla spesa in interessi, ottenendosi un saldo primario "puro". Dato questo saldo, tenendosi conto della dimensione e della struttura del debito pregresso, considerato in grande dettaglio, nonché di ipotesi sull'andamento dei tassi d'interesse e sulla copertura del nuovo debito, si determinano poi simultaneamente, l'onere per interessi, le altre voci che dipendono dagli interessi, come l'imposta sostitutiva, ed i saldi finali (fabbisogno del Settore Statale e del Settore Pubblico ed indebitamento della Pubblica Amministrazione).

Per il grado di affidabilità raggiunto, il modello viene utilizzato come ausilio nella formulazione delle previsioni tendenziali contenute nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del Settore Pubblico e nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Esso, inoltre, viene utilizzato in occasione delle verifiche effettuate dal Fondo Monetario Internazionale sulla situazione della finanza pubblica in Italia, e per ottemperare agli adempimenti previsti in sede UE e OCSE.

Il modello di finanza pubblica sopra descritto fornisce simulazioni basate su di uno scenario macroeconomico esogeno. Come è noto, questo

tipo di utilizzo del modello non può tuttavia garantire una completa coerenza fra le previsioni di Finanza Pubblica ed il quadro macroeconomico, in quanto non consente di tener conto, degli effetti delle variabili di Finanza Pubblica su quelle macroeconomiche, reali e monetarie, e degli effetti di retroazione di queste sulle prime.

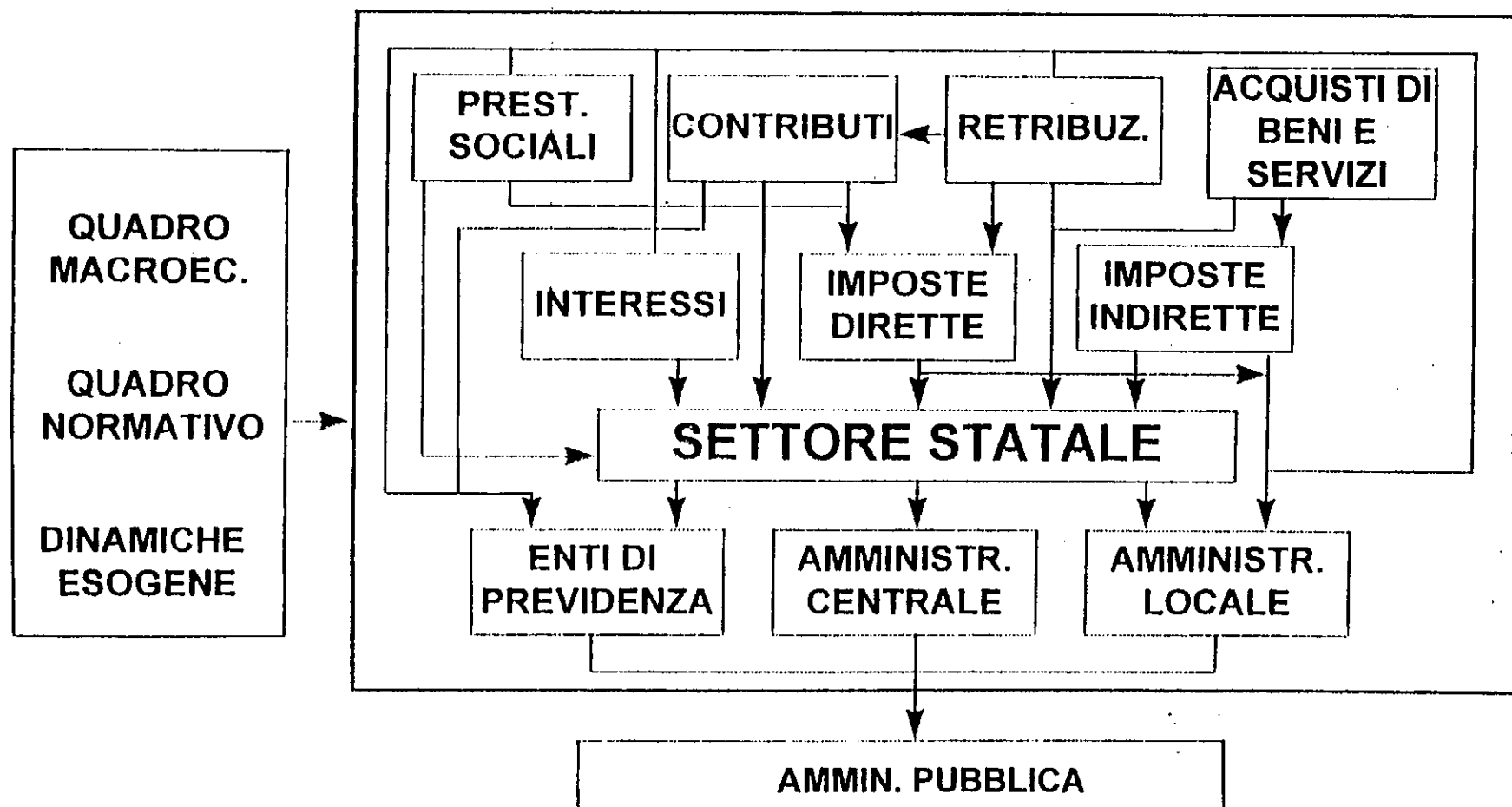
Per questa ragione il modello di Finanza Pubblica è stato integrato da un modello macroeconomico. Il modello integrato permette di ottenere previsioni coerenti della Finanza Pubblica e del quadro macroeconomico.

Esso, infatti, partendo, oltre che dal quadro normativo, anche da ipotesi sulle principali variabili del contesto economico internazionale, quali: la domanda ed i prezzi mondiali ed i rapporti di cambio, determina simultaneamente, le grandezze di Finanza Pubblica e quelle macroeconomiche, tenendo conto delle loro interrelazioni e garantendo così la reciproca coerenza delle previsioni dei conti di Finanza Pubblica e del quadro macroeconomico.

L'attuale versione del modello macroeconomico è di stampo prevalentemente Keynesiano ed utilizza i risultati della sintesi neoclassica nella specificazione della domanda dei fattori produttivi. Dalla modellizzazione dell'offerta viene derivata la capacità utilizzata, che rappresenta un importante determinante del tasso di inflazione. Il livello dell'occupazione è alla base della determinazione del reddito disponibile lordo che, al netto delle imposte dirette e calcolato in termini reali, influenza in via prevalente il consumo ed il PIL. Quest'ultima variabile, che contiene i consumi collettivi, influenza, a sua volta, in via prevalente la domanda di lavoro definendo così il principale legame simultaneo tra livello di attività economica, occupazione, e saldo corrente della Pubblica Amministrazione (si veda il diagramma di flusso).

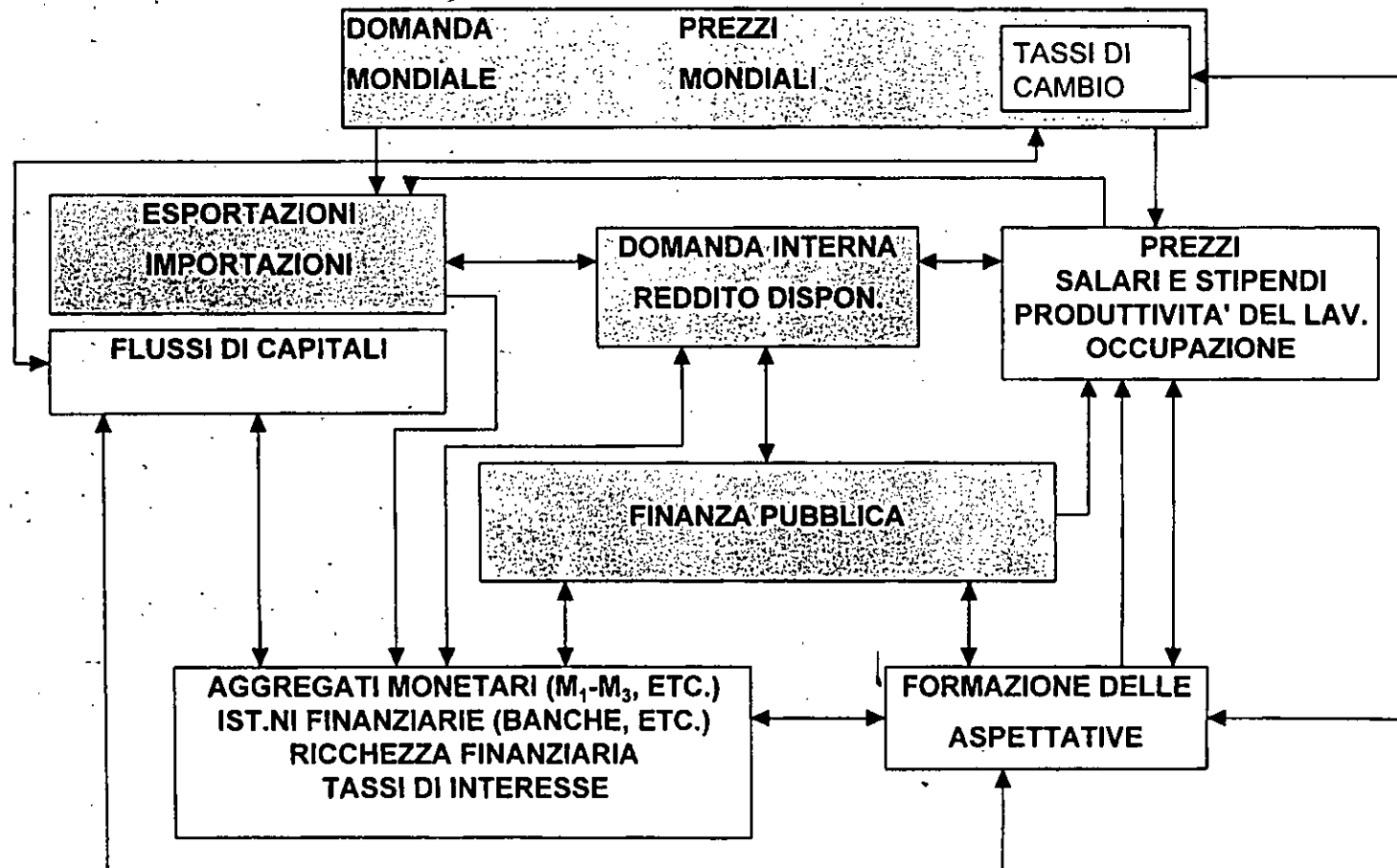
Attualmente, nella prospettiva di dover monitorare i parametri per la UEM sulla base dell'andamento del conto della Pubblica Amministrazione, si sta cercando di avvicinare i criteri di costruzione dei conti pubblici finanziari a quelli della contabilità nazionale. A tal fine, sono stati costituiti gruppi di lavoro tra funzionari dell'ISTAT e della RGS, che stanno lavorando per rendere più immediati i legami fra Bilancio dello Stato, conto del Settore Pubblico e conto della Pubblica Amministrazione. Oltre che per fini di previsione e simulazione il modello deve contribuire al monitoraggio del Bilancio dello Stato e del conto della Pubblica Amministrazione, previsto dalla riforma delineata nella legge delega al Governo n. 94 del 3 aprile 1997.

SCHEMA DEL MODELLO DI FINANZA PUBBLICA



MODELLO DELL'ECONOMIA

(con blocchi autonomi di finanza pubblica)



IV. - IL BILANCIO PLURIENNALE DELLO STATO 1998 - 2000 **“A LEGISLAZIONE VIGENTE” E “PROGRAMMATICO”**

IV.1 - Considerazioni generali

In relazione a quanto dispongono le norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, le previsioni di competenza per l'anno 1998 sono accompagnate dal bilancio pluriennale 1998-2000, articolato in due distinte sezioni - l'una “a legislazione vigente”, l'altra “programmatica”, e precisamente:

- la sezione “a legislazione vigente” si riferisce alle previsioni iniziali comprensive della I° Nota di Variazioni integrate “con gli effetti della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica eventualmente già approvati;
- la sezione “programmatica” - che si concreta nella traduzione in termini finanziari della manovra e degli obiettivi di finanza pubblica posti a base del documento di programmazione economico-finanziaria - deve essere presentata dal Governo alle Camere entro il mese di settembre dell'anno precedente quello cui si riferisce, unitamente al disegno di legge finanziaria, alla Relazione previsionale e programmatica ed ai disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica programmata.

Entrambe le sezioni (“vigente” e “programmatica”), da aggiornare annualmente, devono essere approvate con apposito articolo della legge di bilancio, il che - comunque - non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese in esso contemplate.

Nel Quadro generale riassuntivo del progetto di bilancio 1998 - e nella versione dello stesso modificata per effetto della presentazione della Nota di Variazioni - viene presentata la mera proiezione per gli anni 1999 e 2000 della previsione annuale di competenza 1998 a legislazione vigente (sezione C).

La versione "programmatica" redatta nei termini prima specificati, vale a dire espressiva della traduzione finanziaria, in termini di competenza, delle determinazioni risultanti dal documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1998-2000, è presentata in calce alla relazione della richiamata Nota di Variazioni, dovendo poi essere assorbita a legge di bilancio approvata nel Quadro riassuntivo (Sezione E).

Pertanto, il bilancio pluriennale dello Stato si articola - al momento del completamento della presentazione dei documenti di bilancio al Parlamento - in tre versioni:

- la prima, che è una mera proiezione per gli anni 1999 e 2000 del progetto annuale di bilancio 1998 a legislazione vigente emendato;
- la seconda, che risulta essere una versione modificata in conseguenza della considerazione degli effetti della nuova legge finanziaria e dei provvedimenti collegati o di accompagnamento; tale seconda versione sarà formalizzata (Sezione C del Quadro generale riassuntivo) solo ad avvenuta approvazione della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati e, quindi, comparirà solo nella legge di bilancio;
- la terza, che è la versione "programmatica", già recepita nella richiamata Nota di Variazioni al progetto di bilancio, verrà definitivamente formalizzata con la legge di bilancio (Sezione E

del Quadro generale riassuntivo) affiancandosi alla versione “a legislazione vigente”.

Qui di seguito si dà conto dapprima dei criteri con i quali si è redatta la prima versione, vale a dire la proiezione per gli anni 1999 e 2000 della previsione 1998 a legislazione vigente emendata.

Successivamente la proiezione appena richiamata viene messa a raffronto con la versione a legislazione vigente vera e propria quale quest'ultima può al momento definirsi tenuto conto del disegno di legge finanziaria e dei disegni di legge collegati (formalizzati e non).

Infine, la predetta versione “a legislazione vigente” viene posta a raffronto con la versione “programmatica”.

In particolare, per ciò che concerne le entrate, la proiezione della previsione formulata per il 1998 è stata elaborata sulla scorta delle variabili ritenute di volta in volta più appropriate: per quelle tributarie si è tenuto conto essenzialmente dell'evoluzione del gettito con riferimento ai profili delle principali grandezze macro-economiche, mentre per le altre entrate, ove è necessario, le valutazioni sono state integrate con la considerazione della prospettica evoluzione di correlate voci di spesa.

Nei comparti impositivi diretto ed indiretto, la proiezione è stata effettuata avendo riguardo alle caratteristiche proprie dei singoli tributi, atteso che la specifica natura della materia imponibile e i diversi meccanismi di applicazione dei singoli tributi influenzano in maniera determinante le ipotesi di evoluzione del gettito.

Per le entrate extratributarie, il carattere anelastico e la eterogeneità degli introiti hanno reso necessaria una specifica valutazione riferita alle caratteristiche di ciascun cespite, risultando estremamente aleatoria l'adozione di un criterio che ne collegasse l'andamento al solo quadro economico globale.