



Università Mediterranea di Reggio Calabria
Dipartimento DIGIES

IPSASB, IPSAS e *Cash basis*

Giuseppe Valenza

Assegnista di Ricerca

Email: giuseppe.valenza@unirc.it

Insegnamento di Contabilità e bilancio – Modulo 3 CFU

Cenni introduttivi: IFAC, IPSASB e IPSAS

IFAC – International Federation of Accountants

L'IFAC è un'organizzazione internazionale la cui missione è:

- rafforzare il ruolo e le funzioni della professione contabile a livello globalizzato (prospettiva mondiale)
- definire standard professionali di elevata qualità
- promuovere la convergenza a livello internazionale su tali standard

All'interno dell'IFAC sono presenti 4 *Board*, ognuno dei quali con un ambito di competenza specifico:

- 1. *International Auditing and Assurance Standards Board* (IAASB):** principi internazionali di **revisione contabile**
- 2. *International Ethics Standards Board for Accountants* (IESBA):** principi internazionali **etici e deontologici** per i professionisti contabili
- 3. *International Accounting Education Standards Board* (IAESB):** principi contabili internazionali per la **formazione professionale continua** dei professionisti contabili
- 4. *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB):** principi contabili internazionali per il **settore pubblico**

L'IPSASB è stato istituito dall'IFAC nel 1996

L'IASB [*International Accounting Standards Board* (IASB)], che statuisce gli IFRS (settore privato), fa parte di un'organizzazione distinta dall'IFAC: la IFRS Foundation

Ruolo dell'IPSASB: sviluppo degli IPSAS

Nello sviluppo degli IPSAS, l'IPSASB ha operato secondo due tendenze:

- 1) necessità di statuire gli IPSAS attraverso **processi di convergenza con gli IFRS** (evidente ottica di *“aziendalizzazione” del settore pubblico*)
- 2) necessità di statuire alcuni IPSAS **tenendo conto delle caratteristiche specifiche delle aziende pubbliche** che non trovano corrispondenza nelle aziende private (ciò nel rispetto delle *specificità che caratterizzano il settore pubblico*)

Cosa ne è derivato da questo modo di operare?

➡ come conseguenza del punto 1, sono stati emanati diversi **IPSAS che a tratti “replicavano” quasi interamente la struttura e i contenuti degli IFRS** (es. IPSAS 2 [Rendiconto finanziario] è quasi coincidente con l'IAS 7, salvo alcune modifiche ed adattamenti)

➡ come conseguenza del punto 2, sono stati emanati **principi “pensati” esclusivamente per le entità del settore pubblico, e che non trovano riscontro negli IFRS** (es. IPSAS 24 sul Bilancio preventivo non trova analogo riscontro negli IFRS, come anche l'IPSAS 23 sui Proventi da operazioni senza corrispettivo equivalente)

A ben vedere, infatti, il CF per il settore pubblico è stato emanato nel gennaio 2013, prima di questa data *gli IPSAS venivano sviluppati seguendo le linee guida del CF per il settore privato*

Si può affermare che in futuro vi sarà probabilmente una maggiore focalizzazione sul punto 2 (in termini di statuizione di nuovi principi ed aggiornamenti di quelli già emanati)

Ruolo dell'IPSASB: sviluppo degli IPSAS (*segue*)

Per la statuizione degli IPSAS, l'IPSASB si basa su un processo rigoroso (due process):

- **fase di studio**: relativamente ad un determinato argomento contabile, si istituiscono delle commissioni per studiare l'argomento (si tengono conto – o si cerca di tenere conto – delle prassi nazionali)
- **pubblicazione della bozza** del principio [*exposure draft*]: è possibile ricevere commenti sulla bozza (es. da parte di organismi contabili nazionali, docenti, professionisti, etc.)
- **approvazione definitiva** da parte dell'IPSASB
- **pubblicazione del principio**

Caratteristiche generali degli IPSAS

Gli IPSAS vengono sviluppati con riferimento all'intero comparto del settore pubblico:

- amministrazioni centrali (Governo centrale, Ministeri, etc.)
- agenzie governative
- amministrazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni)
- altre aziende pubbliche

Nb. sono escluse le imprese a controllo pubblico, in quanto hanno fini di lucro e si comportano nella sostanza come imprese del settore privato (pertanto devono adottare gli IFRS)

[... anche se vi sarebbe qualche perplessità sulle imprese a controllo pubblico nel caso italiano]

Vi sono differenze fra IFRS e IPSAS con riferimento alla loro **obbligatorietà**:

- gli IFRS **sono obbligatori** con riferimento ad alcune categorie di aziende, in particolare le c.d. *società aperte* (es. società quotate, società che emettono strumenti finanziari diffusi fra il pubblico, SIM, SGR, etc.)
- gli IPSAS **non sono obbligatori** (né a livello nazionale né a livello comunitario)



Ciò comporta due conseguenze:

- gli Stati possono decidere di adottare gli IPSAS su base volontaria
- in caso di adozione, possono modificare e/o adattare tali principi in base alle proprie esigenze e tradizioni nazionali)

L'adozione degli IPSAS nel mondo

Quali Stati ricorrono ampiamente all'adozione degli IPSAS?

Si tratta in generale dei Paesi anglosassoni o comunque Paesi "vicini" a quella cultura (l'adozione degli IPSAS in questi casi non determina "stravolgimenti" nel sistema di contabilità e bilancio):

- USA
- UK
- Canada
- Australia
- Nuova Zelanda

Altri Stati che sembrano avere minori resistenze nell'adozione degli IPSAS sono i Paesi in via di sviluppo (per via di tradizioni contabili meno significative e consolidate)

Gli Stati in cui si sono registrate *maggiori resistenze* sono soprattutto quelli dell'Europa continentale, dotati di secolari tradizioni contabili. Ad esempio:

- la Francia, con qualche adattamento "personale", sembra si stia progressivamente avvicinando all'adozione degli IPSAS (in particolare, ad oggi sembra che si sia ormai optato per una contabilità *full accrual basis*, ci si ispira agli IPSAS ma non sono stati adottati nella loro totalità)
- la Germania sembra manifestare maggiori resistenze (di fatto ancora ancorata alla propria tradizione contabile)
- l'Italia sta cercando di adottare la contabilità economico-patrimoniale (vi è una fase di sperimentazione, dopo la quale vi è l'intenzione di estendere l'*Accrual accounting* all'intero settore pubblico)



Tendenzialmente, nei prossimi anni si potrebbe prospettare un'adozione obbligatoria di tipo *full*

Elenco IPSAS

Cash Basis (0)

1 – Presentazione del Bilancio

2 – Rendiconto finanziario

3 – Politiche contabili, cambiamenti nelle stime contabili ed errori

4 – Effetti di cambiamenti nei tassi di cambio di valute estere

5 – Oneri finanziari

6 – Bilancio consolidato e separato

7 – Investimenti in collegate

8 – Interessi in imprese a controllo congiunto (*joint venture*)

9 – Proventi da operazioni di scambio

10 – Bilanci in economie iperinflazionate

11 – Lavori su ordinazione

12 – Rimanenze

13 – Leasing

14 – Avvenimenti dopo la data di chiusura del bilancio

15 – Strumenti finanziari: informativa e presentazione

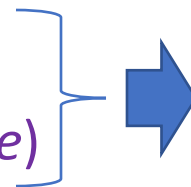
16 – Investimenti immobiliari

17 – Immobili, impianti e macchinari

18 – Informativa settoriale


19 – Fondi rischi e oneri, Passività e Attività potenziali

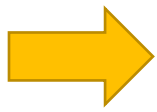
20 – Informativa sulle parti correlate



Ritirati nel 2017 perché
sostituiti dagli IPSAS 34, 35, 36,
37, 38

Elenco IPSAS (segue)

- 21 – Svalutazione di attività non generatrici di flussi di cassa
 - 22 – Informativa di bilancio per il settore delle amministrazioni pubbliche
 - 23 – Proventi da operazioni senza corrispettivo equivalente (imposte e trasferimenti)
 - 24 – Bilancio preventivo (Presentazione di informazioni sul bilancio preventivo nel consuntivo)
 - 25 – Benefici per i dipendenti (?)
 - 26 – Svalutazione di attività che generano flussi di cassa
 - 27 – Agricoltura
 - 28 – Strumenti finanziari: Presentazione in bilancio
 - 29 – Strumenti finanziari: Rilevazione e Valutazione
 - 30 – Strumenti finanziari: Informazioni integrative
 - 31 – Attività immateriali
 - 32 – Accordi per servizi in concessione: Concedente
 - 33 – Adozione per la prima volta dei principi IPSAS basati sulla competenza economica
 - 34 – Bilancio separato
 - 35 – Bilancio consolidato
 - 36 – Investimenti in collegate ed imprese a controllo congiunto
 - 37 – Accordi congiunti
 - 38 – Informativa di interessi in altre aziende
 - 39 – Benefici per i dipendenti
 - 40 – Aggregazioni fra entità del settore pubblico
- }  Nuovi IPSAS introdotti nel 2017



Il principio *Cash basis*: generalità

Il principio *Cash basis* stabilisce i criteri per la redazione dell'informativa contabile e di bilancio delle entità pubbliche **secondo il principio di cassa**

A differenza degli altri principi contabili, non è stato attribuito a questo principio una numerazione

Perché?

Vi sono almeno due ordini di ragioni:

- 1) Si tratta di una sorta di “principio 0”, in quanto nel settore pubblico **il principio della competenza di cassa è stato storicamente il criterio che ha guidato la redazione dell'informativa contabile pubblica** nelle sue molteplici varianti (competenza di cassa pura, competenza di cassa modificata, competenza finanziaria)
- 2) Nel “disegno” di convergenza delle informative contabili delle entità del settore pubblico, l'IPSASB **consiglia fortemente l'adozione della competenza economica**



[infatti il *Conceptual Framework* dà importanza esclusivamente al principio *Accrual basis*, mentre il principio *Cash basis* è stato disciplinato “fuori” dal CF]

Il principio *Cash basis*: generalità (segue)

Tutti gli IPSAS, in altri termini, sono stati predisposti dall'IPSASB tenendo conto del principio della competenza economica:

Quindi:

- gli IPSAS (dal numero 1 al numero 40) si basano sul principio *Accrual basis*
- l'unico principio non numerato è appunto il *Cash basis*

Il principio *Cash basis* è costituito da due parti:

- Prima parte – *disposizioni obbligatorie*
- Seconda parte – *disposizioni integrative o alternative* (non obbligatorie)

Finalità del principio *Cash basis*

La finalità del principio *Cash basis* consiste nello **stabilire le modalità e le regole di redazione di un bilancio secondo la competenza di cassa**

*Quali sono gli obiettivi specifici del *Cash basis*?*

- fornire informazioni sugli incassi, pagamenti e relativi saldi di cassa
- fornire informazioni sulle fonti e sugli impieghi di liquidità (*origine* delle entrate e *destinazione* delle spese)
- soddisfare le esigenze di *accountability* (esigenze legate al dover “rendere conto” ai soggetti interessati alle informazioni del bilancio)
- fornire agli utilizzatori del bilancio informazioni idonee ad orientare le proprie decisioni di allocazione delle risorse finanziarie (è evidente l’influenza privatistica, orientata alle decisioni di investimento)
- garantire comparabilità con i bilanci di altre entità pubbliche che adottano il principio di competenza di cassa

Il contenuto del principio *Cash basis*

Definizione

Cash basis: «Criterio contabile in base al quale le operazioni sono rilevate nel momento in cui le disponibilità liquide sono incassate o pagate»

Secondo il criterio della contabilità di cassa, le operazioni/eventi vengono rilevati contabilmente soltanto quando si verificano movimenti monetari [i fatti economici quindi “sfuggono” alla **rilevazione contabile**, es. svalutazioni e ammortamenti]

Qual è la differenza fra fondi e flussi?

- **Fondo**: *consistenza di valore* rilevato in un dato istante («valore puntuale»)
- **Flusso**: *variazione di valore* rilevato in un intervallo temporale («valore intervallare»)

Il flusso deriva dalla variazione del fondo nell'intervallo di tempo

Il contenuto del principio *Cash basis*

I flussi nell'ambito della competenza di cassa

La contabilità di cassa tiene conto di:

- **flussi di cassa in entrata:** incassi in disponibilità liquide [*cash receipts*]
- **flussi di cassa in uscita:** pagamenti in disponibilità liquide [*cash payments*]

I fondi nell'ambito della competenza di cassa

Questi flussi derivano da variazioni del fondo “disponibilità liquide”, il quale comprende:

- **cassa, depositi a vista:** disponibilità liquide in senso stretto [*cash*] (es. depositi bancari e postali)
- **investimenti finanziari a breve termine prontamente convertibili in moneta:** disponibilità liquide equivalenti [*cash equivalents*] (es. azioni e obbligazioni negoziate in mercati regolamentati posseduti per soddisfare impegni di cassa a breve termine invece che per scopi di investimento in un'ottica di medio-lungo periodo)

I prospetti del bilancio secondo il principio *Cash basis*

Se un'entità pubblica adotta il principio di cassa, l'informativa contabile deve fornire informazioni tramite tre principali prospetti informativi:

1) Prospetto degli incassi, dei pagamenti e dei saldi di cassa

Questo prospetto deve indicare:

- totale degli incassi
- totale dei pagamenti
- i saldi di apertura e di chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento

2) Prospetto dei principi e delle note esplicative

Questo prospetto deve indicare:

- principi generali di redazione dell'informativa di bilancio
- IPSAS specifici applicati/adottati ai fini della predisposizione del bilancio
- note esplicative, che devono contenere:
 - *informazioni descrittive e/o tabelle dettagliate* per spiegare i dati contenuti nel bilancio
 - informazioni aggiuntive su attività e passività che *non si possono evincere per via della contabilità di cassa*: (es. immobili, impianti, ammontare dei debiti, etc.) [es. caso del bilancio dello Stato italiano]
 - *indicatori di performance e di conseguimento degli obiettivi* legati all'erogazione del servizio

3) Prospetto di comparazione fra valori di cassa a consuntivo e a preventivo

Questa comparazione può essere effettuata in due modi alternativi:

- aggiungendo un colonna con *i valori a preventivo* all'interno del prospetto degli incassi e dei pagamenti a consuntivo
- predisponendo un prospetto ad hoc

I prospetti del bilancio secondo il principio *Cash basis* (segue)

A prescindere dal metodo di comparazione adottato, il principio *Cash basis* stabilisce la **necessità di indicare ai fini della comparazione**:

- gli importi indicati nel bilancio di previsione originario e in quello assestato
- gli importi secondo una “base comparabile” [ciò significa che si deve utilizzare lo stesso criterio di classificazione/rappresentazione delle voci fra preventivo e consuntivo]
- una spiegazione degli scostamenti rilevanti tra importi a preventivo e importi a consuntivo (attraverso informazioni inserite nelle note)

Esempio/modello di prospetto di comparazione (principio di cassa)

INFORMATIVA FINANZIARIA REDATTA SECONDO IL PRINCIPIO DI CASSA

Fonte: Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili

PROSPETTO DI RAFFRONTO TRA IMPORTI PREVENTIVI E CONSUNTIVI

per l'amministrazione pubblica X con riferimento all'esercizio chiuso al 31 dicembre 200X

Bilancio di previsione approvato in base al Principio di cassa
(Classificazione dei pagamenti per destinazione)

Il prospetto mette in evidenza:

- **riscossioni** (flussi di cassa in entrata) in base alla *provenienza*
- **pagamenti** (flussi di cassa in uscita) in base alla *destinazione*
- **i saldi fra riscossioni e pagamenti** (flussi di cassa netti)

Le informazioni su incassi, pagamenti e saldi vengono evidenziate sulla base di tre diverse prospettive:

- a consuntivo
- preventivo assestato
- preventivo originario

L'ultima colonna evidenzia gli scostamenti fra gli importi del preventivo assestato e il consuntivo

Nb. gli scostamenti rilevanti devono essere "giustificati" nelle note esplicative

(in migliaia di unità di moneta)	*Importi a consuntivo	Bilancio preventivo assestato	Bilancio preventivo originario	<i>Differenza: bilancio preventivo assestato e consuntivo</i>
FLUSSI DI CASSA IN ENTRATA				
Imposte	X	X	X	X
Accordi di assistenza				
Agenzie internazionali	X	X	X	X
Altri contributi e aiuti	X	X	X	X
Proventi: finanziamenti	X	X	X	X
Proventi: dismissione di impianti e macchinari	X	X	X	X
Attività di negoziazione	X	X	X	X
Altri incassi	X	X	X	X
Totale incassi	X	X	X	X
FLUSSI DI CASSA IN USCITA				
Salute	(X)	(X)	(X)	(X)
Istruzione	(X)	(X)	(X)	(X)
Ordine pubblico/sicurezza	(X)	(X)	(X)	(X)
Assistenza sociale	(X)	(X)	(X)	(X)
Difesa	(X)	(X)	(X)	(X)
Agevolazioni per la casa e la comunità	(X)	(X)	(X)	(X)
Tempo libero, cultura e religione	(X)	(X)	(X)	(X)
Sviluppo economico	(X)	(X)	(X)	(X)
Altro	(X)	(X)	(X)	(X)
Totale pagamenti	(X)	(X)	(X)	(X)
FLUSSI DI CASSA NETTI	X	X	X	X

Fonti per lo studio degli argomenti

- Slide
- IFAC - INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2017 edition*