

FONDO MONETATUO INTERNAZIONALE

San Marino - Consultazioni 2001 ai sensi dell'Articolo IV

Conclusioni Preliminari della Missione

I. San Marino ha goduto di un prolungato periodo di crescita economica decisamente sostenuta, con un incremento del PIL reale ben al di sopra dei livelli registrati nelle regioni limitrofe o nell'area dell'euro, un basso livello di disoccupazione e un'inflazione in diminuzione. Nel contempo, il paese ha visto una crescente integrazione con l'economia mondiale, come mostrano l'andamento del commercio e del turismo, il rapido aumento del numero di frontalieri italiani nella forza lavoro e una maggiore attività di intermediazione di risparmi esteri da parte delle banche sammarinesi. La sfida che ora si pone è sostenere tale andamento in un contesto internazionale sempre più competitivo.

2. Le consultazioni si sono incentrate sui cambiamenti che è necessario apportare alle politiche al fine di assicurare una forte crescita nel medio termine. Vari fattori hanno contribuito all'eccellente performance di San Marino, tra cui una bassa pressione fiscale e un minor costo del lavoro rispetto alle regioni circostanti, fattori che hanno consentito di attirare imprese e creare posti di lavoro. Tuttavia, nonostante gli sviluppi economici positivi, il saldo di bilancio dell'amministrazione centrale si è trasformato in un sostanziale disavanzo su base di competenza - stimato al 2 ³/₄ per cento circa del PIL nel 2000 - a causa di un rapido aumento delle uscite destinate a generosi programmi di assistenza e per via di difficoltà nella riscossione delle imposte. Questo andamento finanziario è sfavorevole rispetto a quello dei paesi dell'area euro, soprattutto delle piccole economie in rapida crescita, anche se il settore pubblico sammarinese vanta ancora una buona posizione patrimoniale netta.

3. Il nuovo programma economico del Governo riconosce la necessità di adeguare le politiche pubbliche per mantenere il circolo virtuoso dell'elevata crescita economica e della bassa imposizione fiscale. Una priorità essenziale per evitare un ulteriore deterioramento delle finanze

pubbliche è frenare l'aumento della spesa pubblica - anche attraverso riforme del sistema pensionistico e dei programmi di assistenza sanitaria - e sostenere il gettito tributario. Il programma economico sottolinea inoltre la necessità di migliorare la pubblica amministrazione e di deregolamentare ulteriormente l'attività economica.

4. Rimane positivo il contesto economico per l'attuazione di queste riforme, tuttavia aumentano i rischi di perdite per l'attività, poiché l'attività globale sta rallentando ed i mercati finanziari si stanno indebolendo. Pochi sono gli indicatori disponibili sugli attuali sviluppi economici di San Marino, una questione che va affrontata, ma la crescita occupazionale sembra rimanere forte e l'attività economica dovrebbe beneficiare di tassi di interesse reali relativamente bassi e di una crescita continua in Italia. Tuttavia, il vantaggio sammarinese, in termini di costo del lavoro, rispetto alle regioni limitrofe si è gradualmente ridotto e ciò comporta rischi nel medio termine, anche se l'afflusso di attività imprenditoriali non ne ha ancora risentito in modo significativo. Inoltre, la diminuzione della pressione fiscale, il miglioramento della pubblica amministrazione e la liberalizzazione dei mercati del lavoro e della produzione programmati dal Governo italiano potrebbero accrescere ulteriormente la concorrenza.

5. Alla luce di quanto sopra, la politica finanziaria deve svolgere un ruolo chiave affinché San Marino continui ad attirare attività imprenditoriali. Considerato che i frontalieri rappresentano oltre il 45% della forza lavoro del settore privato e che il sistema bancario si rivolge ad un'ampia clientela straniera, la base imponibile di San Marino può diventare estremamente mobile. Pertanto, non è auspicabile ricorrere ad un congruo aumento delle imposte per finanziare una generosa politica di spesa. Analogamente, ricorrere all'indebitamento pubblico, anche solo per finanziare gli investimenti pubblici, comporta dei rischi, perché i proventi di tali investimenti sono strettamente legati alla presenza di fattori di produzione mobili. Per contro, un impegno esplicito del Governo a favore di una politica finanziaria sana - impegno illustrato dettagliatamente nei documenti di bilancio - rassicurerebbe in maniera significativa gli investitori e i lavoratori sull'evoluzione della politica finanziaria nel medio termine. Nel corso dell'attuale legislatura, tale impegno dovrebbe comprendere (i) la presentazione al Parlamento di bilanci dell'amministrazione centrale in pareggio o in attivo e, se necessario, la spiegazione - in una relazione al Parlamento - di deficit ex post, ivi comprese le relative misure correttive, e (ii) il mantenimento o miglioramento della posizione attiva netta

dell'amministrazione centrale su base di cassa.

6. Con il Patto di Crescita e Stabilità, l'Italia ed altri paesi dell'area dell'euro si sono già impegnati a ottenere almeno un bilancio in pareggio nell'arco del ciclo economico. Per San Marino, tuttavia, l'impegno a conseguire un bilancio in pareggio o in attivo è ancora più forte per via della mobilità della sua base imponibile.

7. A meno che non si riduca la spesa pubblica, sarà difficile conseguire nel medio termine l'obiettivo di un bilancio dell'amministrazione centrale almeno in pareggio e una migliore posizione patrimoniale netta senza ricorrere ad un congruo aumento delle imposte. Si riconosce che ciò potrebbe richiedere misure politicamente difficili, una ragione in più, secondo noi, per intervenire con decisione nei primi anni del nuovo Governo. Gli interventi dovrebbero riguardare la spesa corrente, mentre la spesa in conto capitale dovrebbe concentrarsi sulla fornitura di beni pubblici. In particolare:

** il settore pubblico ed il pubblico impiego* dovrebbero essere riformati. Gli obiettivi del Governo in questo ambito sono encomiabili e progressi significativi sono già stati compiuti grazie al blocco delle assunzioni. Le risorse umane dovrebbero essere ridistribuite nei settori di maggior necessità sulla base di un progetto di riforma e traendo vantaggio dalla maggiore mobilità prevista. Inoltre, un' ampia riorganizzazione annuale del personale dovrebbe consentire una certa riduzione del numero dei dipendenti senza compromettere gravemente la prestazione dei servizi pubblici, anche mediante l'adozione di nuove tecnologie e lo snellimento della burocrazia;

** oneri deducibili e sovvenzioni* dovrebbero essere tagliati. Si accoglie con favore come i programmi per riorganizzare la politica delle sovvenzioni. Visto l'ottimo andamento del settore imprenditoriale sammarinese e la pressione sulle finanze pubbliche, la tempestiva sospensione dell'assistenza alle imprese è della massima priorità;

** la spesa sanitaria* deve essere controllata, così che l'ISS richieda minori trasferimenti da parte dello Stato. Il sistema sanitario funziona bene, ma la spesa ha subito una forte accelerazione. La prevista separazione della gestione sanitaria all'interno dell'ISS e l'introduzione di più rigorosi vincoli di bilancio dovrebbero contribuire a contenere la spesa. Tuttavia, per poter mantenere l'accesso gratuito a servizi sanitari essenziali nel medio termine saranno necessari ulteriori interventi. In particolare, (i) andrebbe rivista la lista dei servizi e dei

prodotti sanitari forniti gratuitamente, comprendendo unicamente le voci essenziali; (ii) dovrebbe essere presa in considerazione l'introduzione di forme di co-pagamento per determinati servizi e prodotti farmaceutici, eventualmente accompagnata da alcuni trasferimenti per limitare le conseguenze negative per le classi sociali più bisognose; (iii) laddove possibile, le farmacie dovrebbero dispensare prodotti generici. Queste misure potrebbero inoltre scoraggiare ogni forma di abuso che può derivare da differenze in termini di costo e accesso ai medicinali tra i sistemi sanitari sammarinese e italiano;

** il sistema pensionistico dovrebbe reggersi su una base finanziaria sostenibile nel lungo termine, per permettere una riduzione del sostegno dello Stato all'ISS. I benefici pensionistici a San Marino sono tra i più generosi rispetto ai sistemi di altri paesi europei in termini di bassa età pensionabile, formule di calcolo più favorevoli per i pensionandi e un periodo contributivo di calcolo più breve. Pertanto, nonostante un rapporto lavoratori pensionati di 4:1, uno dei più alti in Europa, l'ISS necessita di consistenti trasferimenti dal bilancio dello Stato per finanziare la propria spesa pensionistica. Questi trasferimenti dovrebbero aumentare considerevolmente nel breve termine per evitare l'aumento dei deficit di bilancio dell'ISS. Una migliore gestione dei fondi pensionistici prevista nel programma e la proposta di elevare l'età pensionabile a 65 anni per coloro che entreranno nel mondo del lavoro sono misure lodevoli ma non sufficienti a porre rimedio. Proseguendo con l'approccio del consenso per la definizione delle politiche, approccio che si è rivelato così efficace per San Marino, andrebbero prese in considerazione misure aggiuntive, tra cui, (i) il rafforzamento del legame fra contributi versati e benefici, aumentando la durata del periodo sul quale si calcola la retribuzione di riferimento, riducendo proporzionalmente i coefficienti di calcolo dei diritti maturati e allungando il periodo contributivo minimo richiesto per maturare il diritto alla pensione; (ii) l'armonizzazione delle norme che disciplinano il sistema pensionistico dei dipendenti pubblici con quelle del settore privato; (iii) l'introduzione di una componente privata a capitalizzazione piena.*

8. Sono necessari interventi anche per sostenere il gettito tributario. In primo luogo, l'amministrazione tributaria dovrebbe essere migliorata, soprattutto il monitoraggio degli adempimenti fiscali da parte dei lavoratori autonomi e delle imprese, i cui versamenti d'imposta sono recentemente diminuiti, nonostante una solida economia. Per agevolare l'amministrazione tributaria dovrebbero essere rivedute le esenzioni e le detrazioni per le imprese e colmate le lacune esistenti. La prevista introduzione delle imposte sulle transazioni di contratti di leasing, l'imposta sulla rivalutazione monetaria dei cespiti immobiliari e la vendita di proprietà dello Stato sembrano misure ben mirate, ma gran parte delle entrate - che richiedono proiezioni realistiche - che

deriveranno da tali misure sarà temporanea. Pertanto, la Missione raccomanda che tutti i proventi dalla vendita di proprietà dello Stato dovrebbero essere utilizzati per incrementare i depositi pubblici. Ulteriori modifiche alla politica fiscale dovrebbero essere introdotte solo dopo un'attenta valutazione della loro incidenza, tenendo presente l'alta mobilità dei fattori di produzione.

9. Le basi per il raggiungimento di un bilancio dell'amministrazione centrale in pareggio dovrebbero essere gettate già nei restanti mesi del 2001, attraverso una rigorosa attuazione del bilancio. I dati preliminari suggeriscono che in assenza di interventi, il disavanzo di bilancio dell'amministrazione centrale potrebbe non ridursi rispetto al 2000, indebolendo così ulteriormente la posizione finanziaria dello Stato. Di conseguenza, la Missione consiglia l'attuazione immediata, piuttosto che a partire dal 1° gennaio 2002, di almeno parte delle riforme, in modo particolare di quelle che riguardano le retribuzioni del settore pubblico e l'amministrazione tributaria. Inoltre, sono necessarie ulteriori misure sul fronte della spesa per consentire la presentazione al Parlamento di bilanci in pareggio per gli anni 2002 e 2003, in quanto le misure fiscali programmate non comporteranno un aumento sufficiente e sostenibile degli introiti.

10. Gli attuali bilanci a medio termine dell'amministrazione centrale per il 2002 e 2003 - presentati con il Bilancio Previsionale 2001 - prevedono consistenti mutui a pareggio di bilancio e non sono pertanto coerenti con un bilancio a pareggio. Constatiamo che, come in passato, ciò riflette proiezioni prudentziali delle entrate, che i mutui a pareggio di bilancio non sono stati recentemente contratti e che il Governo non ha alcuna intenzione di aumentare l'indebitamento netto ai livelli indicati. Ciononostante, i consistenti e sempre maggiori mutui a pareggio di bilancio inviano un segnale errato agli operatori e ai mercati circa le intenzioni del Governo in materia di politica finanziaria. Inoltre, tale pratica mina il ruolo del bilancio quale strumento di gestione delle risorse, riducendo così i benefici derivanti dalla lodevole riforma della contabilità dello Stato. Sarebbe preferibile effettuare proiezioni realistiche delle entrate tributarie con l'aiuto di un quadro macroeconomico a medio termine, e fare una previsione prudente della spesa, accantonando buona parte degli introiti previsti in un fondo di riserva. Tale approccio sarebbe altresì coerente con le raccomandazioni del nuovo manuale del FMI sulla trasparenza finanziaria.

11. E' encomiabile l'intenzione del Governo di pubblicare presto - oltre all'avanzo d'esercizio richiesto dalle leggi sammarinesi e a partire dal 2000 - un saldo di bilancio dell'amministrazione centrale su base di competenza (tratto dal risultato d'esercizio in conto competenza) in linea con i requisiti statistici specificati dall'EUROSTAT. Tale aggregato finanziario, che non dovrebbe comprendere varie voci di finanziamento che attualmente concorrono a formare l'avanzo di esercizio, agevererà inoltre la comparabilità dei dati a livello internazionale.

12. La forte crescita occupazionale ha contraddistinto l'eccellente andamento dell'economia. Tuttavia, il vantaggio sammarinese in termini di costo del lavoro rispetto alle circostanti regioni si è ridotto rapidamente nell'ultimo decennio. Ciò è in parte la conseguenza naturale della rigidità del mercato del lavoro e potrebbe condurre ad una diminuzione significativa della crescita. L'intenzione di ridurre il numero dei dipendenti pubblici e ridurre gli aumenti salariali per il pubblico impiego - a livelli in linea con l'inflazione prevista di circa il ¼ per cento all'anno - è pertanto fondamentale per mantenere la competitività dell'economia. Anche i salari del settore privato andranno determinati tenendo presente gli sviluppi salariali delle aree limitrofe e tenendo conto della riduzione delle ore lavorative annuali. Istruzione e formazione professionale - soprattutto per sviluppare nuove professionalità - possono apportare un contributo significativo al mantenimento della competitività. I programmi del Governo in questo ambito sono apprezzabili e dovrebbero essere attuati in stretta collaborazione con le imprese private, le quali potrebbero contribuire a finanziare corsi e borse di studio.

13. La trasformazione dell'AASS in una società per azioni dovrebbe migliorare la fornitura di servizi pubblici. Per la buona riuscita della trasformazione dell'AASS, è importante che la nuova società sia libera di gestirsi per raggiungere gli obiettivi fissati dai responsabili delle politiche. In modo analogo, deve essere riformata la determinazione delle tariffe. A tal fine, la prevista istituzione di un'Authority dovrebbe stabilire un meccanismo di determinazione delle tariffe che, sulla base dell'evoluzione dei costi di produzione, preveda aggiustamenti frequenti ed automatici delle tariffe, incentivando nel contempo il miglioramento della gestione.

14. Il continuo sviluppo del sistema finanziario può svolgere un ruolo chiave nell'aumentare il potenziale di crescita economica. Secondo gli operatori economici, ciò richiederà un quadro legislativo e regolatorio che permetta la costituzione di società assicurative, fondi comuni di investimento, veicoli di cartolarizzazione e altri istituti e strumenti finanziari. La cauta introduzione prevista di tali attività e strumenti comporterà importanti cambiamenti nelle politiche e nelle pratiche di vigilanza, nonché un ragguardevole incremento della dotazione organica dell'Ispettorato per il Credito e le Valute. Tale potenziamento dell'organico sarà necessario anche se si ricorrerà in maniera crescente a revisori esterni per alcune attività di vigilanza, così come altri paesi già fanno.

15. La Missione appoggia fortemente la prevista introduzione dei requisiti di Basilea sull'adeguatezza del capitale e raccomanda che, successivamente alla loro introduzione, l'Ispettorato per il Credito e le Valute effettui un'autovalutazione sulla conformità ai Principi Fondamentali di Vigilanza di Basilea. Inoltre, nello spirito di una più ampia divulgazione ai sensi dei nuovi accordi di Basilea sul capitale, l'Ispettorato dovrebbe considerare la possibilità di pubblicare i propri rapporti semestrali ed annuali presentati al Comitato per il Credito e il Risparmio e al Governo. L'Ispettorato dovrebbe altresì presentare gli indicatori di solidità finanziaria in maniera frequente e puntuale e dovrebbe richiedere ai singoli istituti finanziari di fare altrettanto. Per quanto riguarda l'ICS, la Missione raccomanda l'immediata dismissione delle quote di partecipazione azionaria nelle società che competono nel settore finanziario; raccomanda altresì che i loro prodotti e servizi non vengano più commercializzati. Tali pratiche sono molto insolite fra le banche centrali dei paesi industrializzati.

16. Significativi progressi sono stati compiuti nella lotta al riciclaggio di proventi illeciti mediante l'adozione della legge sull'antiriciclaggio, la ratifica della Convenzione del 1990 del Consiglio d'Europa, nonché la firma della Convenzione europea sulla reciproca assistenza in materia penale e della Convenzione europea sull'estradizione. Un altro importante passo è rappresentato dal progetto del Governo di meglio identificare gli azionisti delle società anonime. Come minimo, i nomi delle persone fisiche o giuridiche che detengono almeno il 5% del capitale sociale di una società dovrebbero essere resi noti, come già avviene nel settore bancario. Dal punto di vista operativo, il Governo deve essere pronto a soddisfare ogni richiesta da parte dell'Ispettorato per il Credito e le Valute di ulteriori risorse per poter effettuare le indagini nel campo del riciclaggio.

17. La base statistica è migliorata considerevolmente, soprattutto grazie alla riforma della contabilità del settore pubblico, alla produzione, su base sperimentale, di statistiche di finanza pubblica selezionate, ai miglioramenti nella statistica monetaria, alla produzione dei conti nazionali sulla base del SEC 95 e alla prevista pubblicazione del Bollettino di Statistica in modo più puntuale, nonché alla sua divulgazione su Internet. Accogliamo favorevolmente la volontà di continuare a migliorare le statistiche e incoraggiamo la raccolta e la compilazione di dati che permetterebbero a San Marino di aderire al *enerai Data Dissemination Standard* (Standard Generale di Divulgazione dei Dati - GDDS) del Fondo Monetario Internazionale o di predisporre una pagina per i *International Financial Statistics*, come fanno quasi tutti i paesi. Tali dati sono cruciali per una valutazione degli sviluppi economici e finanziari di San Marino. Tuttavia, la loro produzione richiederà un considerevole aumento del personale che si dovrà occupare delle statistiche, compresa la necessità di avvalersi dell'assistenza tecnica di esperti.

18. L'andamento dell'economia sammarinese durante gli anni '90 è encomiabile e la posizione finanziaria del settore pubblico, benché meno favorevole rispetto all'inizio dello scorso decennio, è ancora solida. Abbiamo riscontrato un ampio consenso sul fatto che sia necessario intervenire per evitare una diminuzione dell'attivo netto del settore pubblico e affrontare le sfide legate all'invecchiamento della popolazione. Sulla base di tale consenso, una strategia politica prudente deve sfruttare le opportunità offerte da un contesto economico sammarinese ancora favorevole e deve prevedere interventi decisivi in tutti gli ambiti economici discussi durante la Missione, così da salvaguardare i ragguardevoli successi ottenuti nel campo della politica sociale e mantenere l'attrattiva del paese per le imprese.

San Marino, 23 settembre 2001

Progetti statistici e relative questioni

Statistica di contabilità nazionale e statistica finanziaria (Ufficio di Statistica; Ufficio preposto al

Bilancio)

Conti del settore pubblico - Compilare i conti dell' amministrazione pubblico allargato su base di competenza secondo gli standard SEC bilanci consuntivi su base di cassa. Inoltre, compilare le statistiche garantito dallo Stato e impegni.

Periodicità e puntualità della contabilità nazionale Passare ad una compilazione dei conti nazionali su base trimestrale e ad una pubblicazione dei dati entro 3-4 mesi dal periodo di riferimento.

Trasparenza del bilancio - Applicare gli standard del *Manual on Fiscal Transparency* del FMI (Manuale sulla Trasparenza Finanziaria - si veda al sito www.imf.org/external/np/fad/trans/manual) e le *Best Practices for Budget Transparency* dell'OCSE (Migliori Pratiche per la Trasparenza del Bilancio).

Statistiche del settore finanziario (ICS, Ispettorato per il Credito e le Valute)

Banche - Compilare e divulgare su base trimestrale dati aggregati generali relativi alle banche sulla base dei rapporti di vigilanza, comprese informazioni inerenti a consuntivi, impegni, gestione patrimoniale, reddito e redditività. Si richiedono urgentemente dati sulla suddivisione del credito per settore/istituto.

Istituti finanziari parabancari - Compilare e divulgare informazioni ampiamente raffrontabili, come avviene per le banche.

Quadro statistico monetario della banca centrale - Rivedere il quadro della compilazione ai fini della coerenza con la disponibilità di dati correnti.

Passività monetarie nei confronti di non residenti - Rivedere la statistica monetaria in modo che rispecchi le nuove informazioni sulla distinzione fra depositi di residenti e di non residenti.

Indicatori di solidità finanziaria - Compilare e divulgare indicatori di solidità finanziaria, così come definiti di recente nei rapporti del Fondo forniti alle autorità.

Standard di Basilea relativi all'adeguatezza del capitale ed alla divulgazione - Sviluppare programmi per la compilazione di statistiche aggregate e per la divulgazione di informazioni sulle singole banche, così come richiesto dallo Standard di Basilea sull'adeguatezza del capitale

Indagine coordinata sugli investimenti di portafoglio (CPIS) - Partecipare al CPIS del dicembre 2001 per raccogliere informazioni sulla detenzione transfrontaliera di titoli.

Statistiche generali (Ufficio di Statistica)

Settore immobiliare - Condurre un'indagine dei prezzi e delle condizioni del settore immobiliare, quali il tasso di occupazione degli immobili, al fine di fornire informazioni sulle condizioni economiche generali e le esposizioni del settore finanziario. Inoltre, elaborare statistiche sul leasing immobiliare, anche per raccogliere informazioni sull'attuale attività edile.

Indagini presso imprenditori e consumatori - Condurre indagini mensili o trimestrali sulle condizioni

e le aspettative degli imprenditori e sulla fiducia dei consumatori. Tali indagini possono essere in linea con le direttive dell'OCSE o con quanto indicato sul sito www.isae.it.

Spesa dei turisti - Aggiornare le informazioni sulle spesa media dei turisti.

Prezzi - Procedere con una raccolta in loco dei dati sui prezzi necessari alla compilazione di un indice sammarinese dei prezzi al consumo.

Livelli dei salari - Elaborare informazioni specifiche sui livelli salariali e le variazioni dei livelli a San Marino e nelle zone limitrofe italiane, per qualifiche e tipi di attività analoghi.