

Il finanziamento delle esportazioni negli Stati Uniti: politiche e istituzioni

1. Aspetti evolutivi dal 1934 ad oggi.

La costituzione, nel 1934, del principale istituto americano nel campo dei finanziamenti internazionali, la « Export-Import Bank » (Eximbank) di Washington, può essere compresa solo se la si inquadra sullo sfondo della grande depressione degli anni « trenta ». A quell'epoca, tutti gli sforzi della politica del governo tendevano a stimolare l'attività economica interna, e si riteneva che il settore delle esportazioni avrebbe potuto apportare un notevole contributo soltanto se gli acquisti stranieri fossero stati incoraggiati dall'offerta di generose agevolazioni creditizie.

L'attività post-bellica dell'Eximbank si è sviluppata invece in circostanze radicalmente diverse, caratterizzate dalle necessità della ricostruzione e, più tardi, dalle esigenze di sviluppo dei paesi terzi, che accentuavano la domanda di attrezzature presso le industrie americane, le quali lavoravano a pieno ritmo ed in un generale contesto di scarsità di beni d'esportazione. In questa situazione, l'attività dell'istituto non poteva non essere connessa soprattutto con fattori che dovrebbero dirsi « politici ». Al primo posto veniva infatti la valutazione dell'interesse che un particolare prestito poteva avere per gli obiettivi generali della politica degli Stati Uniti; anche se doveva tenersi debito conto delle ripercussioni che lo sviluppo di nuove possibilità di produzione all'estero avrebbe potuto avere sugli sbocchi, in quei mercati, di prodotti americani, nonché del pericolo che industrie esportatrici concorrenti potessero affermarsi all'estero con l'aiuto di finanziamenti Eximbank.

È superfluo sottolineare l'importanza del sostegno ricevuto dagli esportatori americani dai prestiti d'esportazione dell'Eximbank, sotto forma sia di finanziamenti di specifici progetti (*project loans*), sia di finanziamenti per esigenze di bilancia dei pagamenti (*balance of payments loans*). Ogni prestito del primo tipo ha dato luogo ad

una serie di nuove commesse all'industria americana, essendo l'utilizzo dei prestiti vincolato ad acquisti negli Stati Uniti; a sua volta, lo sviluppo di risorse all'estero creava fonti addizionali di potere d'acquisto per potenziali clienti. I crediti accordati dall'Eximbank a banche centrali di altri paesi per far fronte a temporanee difficoltà valutarie hanno, d'altra parte, evitato — o, quanto meno, mitigato — misure restrittive che altrimenti avrebbero gravemente turbato il flusso delle esportazioni americane.

Il solo volume del credito erogato dall'Export-Import Bank in queste forme (si tratta di miliardi di dollari) è la più eloquente testimonianza dell'entità del contributo dato allo sviluppo delle esportazioni americane. Non si può pertanto non rimanere colpiti dall'asprezza delle critiche mosse di tanto in tanto da ambienti economici americani per una pretesa inferiorità degli Stati Uniti rispetto a molti paesi europei quanto ad agevolazioni per crediti all'esportazione.

Tali critiche appaiono infondate se si considera il problema nel suo insieme: la durata e il costo dei crediti disponibili per gli *importatori stranieri* presso l'Eximbank, e il fatto che l'industria americana non doveva accollarsi nessuna quota del finanziamento necessario e dei rischi connessi (come accade nei sistemi europei di credito all'esportazione), rendevano i crediti Eximbank di gran lunga superiori ad ogni comparabile facilitazione esistente altrove. Senonchè, all'esportatore americano cui si offriva la possibilità di ottenere un'interessante commessa, purchè il finanziamento occorrente fosse prontamente disponibile e i necessari preliminari potessero essere espletati rapidamente, tutto ciò appariva irrilevante: a lui interessava solo che garanzie e agevolazioni creditizie fossero prontamente disponibili per la particolare operazione che lo riguardava, e non per l'insieme dell'attività di esportazione degli Stati Uniti.

In effetti, gli esportatori chiedevano che un sistema, predisposto per agevolare direttamente certi obiettivi di politica nazionale e solo indirettamente gli interessi degli esportatori, venisse integrato da facilitazioni che beneficiassero direttamente gli esportatori e solo indirettamente costituissero uno strumento di politica economica estera.

In una situazione caratterizzata dalla crescente competitività di esportatori europei e giapponesi sul mercato mondiale, l'Export-Import Bank non fu sorda alle nuove esigenze e, come vedremo,

fin dal 1955 fece passi per soddisfarle. Fu tuttavia necessaria la svolta decisiva del 1959, col peggioramento della situazione del dollaro, per determinare ulteriori sforzi nel settore dei crediti all'esportazione. Furono allora offerte agli esportatori americani agevolazioni del tipo vigente in Europa per garantire e finanziare crediti all'esportazione o, se già esistevano, furono perfezionate al fine di fornire strumenti più efficaci.

Un ostacolo restava da superare, un ostacolo importante, poichè riguardava l'atteggiamento della Banca nell'istruttoria delle domande di credito.

Il tipo di affari principalmente trattato dalla Banca — prestiti per progetti di vaste dimensioni — richiedeva un attento esame della situazione economica del paese mutuatario e delle ripercussioni del progetto su tale situazione, nonchè una rigorosa valutazione della situazione finanziaria delle imprese interessate. Se una risposta doveva essere data nel giro di pochi giorni, com'è spesso necessario, esami di questo genere, nel campo più propriamente « commerciale » del finanziamento delle esportazioni, dovevano essere sostituiti dai più semplici sistemi dei precedenti « creditizi » dei probabili acquirenti stranieri e dei rapporti d'informazione sul loro conto. Un'evoluzione in questo senso nella procedura d'istruttoria dell'Eximbank sta per essere realizzata, e non sembra azzardato affermare che, una volta completata, il quadro del settore del credito all'esportazione negli Stati Uniti sarà radicalmente diverso. In effetti, la combinata disponibilità di una vasta gamma di garanzie e facilitazioni creditizie, ottenibili in tutto il paese grazie alla stretta cooperazione tra Eximbank e banche commerciali, offrirà agli esportatori americani una varietà di agevolazioni finanziarie, insieme più complete e più a buon mercato delle agevolazioni oggi godute dai loro concorrenti in qualsiasi parte del mondo.

2. Struttura e organizzazione dell'Export-Import Bank.

Dopo la breve, generica sintesi dell'evoluzione del finanziamento alle esportazioni negli Stati Uniti, esaminiamo l'attività dell'istituto che in questo settore è lo strumento di gran lunga più importante.

Può sembrare che con quest'affermazione si trascurino le ripercussioni, assai notevoli, dell'apporto finanziario dell'« International

Cooperation Administration » e dei suoi predecessori — stimato in un valore di oltre 13 miliardi di dollari di esportazioni americane dal 1948 in poi —, oppure il ruolo assunto più di recente dal « Development Loan Fund », che ha consentito agli esportatori americani di accrescere notevolmente la loro attività, soprattutto dopo la decisione politica del settembre 1959 di vincolare anche i crediti di questo ente all'acquisto di beni americani.

In realtà, quest'apparente negligenza dipende semplicemente dal fatto che le nostre osservazioni vogliono limitarsi all'esame di garanzie e facilitazioni creditizie messe direttamente a disposizione degli esportatori per il finanziamento della loro attività all'estero, e non estendersi al problema più generale del finanziamento del commercio estero americano. Per la stessa ragione non saranno fatti ulteriori accenni a quello che finora è stato l'aspetto di gran lunga più importante dell'attività dell'Export-Import Bank, e che per il decennio 1951-1960 si compendia in autorizzazioni di crediti per un importo dell'ordine di 6 miliardi di dollari. Mi riferisco ai grossi prestiti per la ricostruzione post-bellica, ai prestiti di sviluppo a governi stranieri e ad altre organizzazioni, e ai cosiddetti prestiti di bilancia dei pagamenti. Poiché l'utilizzo dei suddetti prestiti è vincolato al pagamento di beni e servizi prodotti negli Stati Uniti, tutti i vantaggi vanno all'esportatore americano, tanto più che questo è pagato per contanti e non deve sostenere una parte del rischio o del finanziamento. Peraltro, l'iniziativa per queste operazioni spetta al mutuatario straniero, il quale le classifica in una categoria del tutto diversa da quella che stiamo ora considerando.

L'Export-Import Bank di Washington fu costituita nel 1934 per finanziare il commercio con l'Unione Sovietica. Il suo statuto fu modificato più volte in relazione allo scopo della sua attività creditizia, ai suoi limiti di indebitamento, ecc., finché variazioni più radicali furono introdotte con l'apposita legge del 1945 (*Export-Import Bank Act*). Questa legge, con i successivi emendamenti, costituisce ancora il testo base che disciplina l'attività dell'istituto.

L'Eximbank è ora un ente autonomo degli Stati Uniti, amministrato da un Consiglio di cinque membri — nominati dal Presidente degli Stati Uniti — e assistito da un Comitato consultivo di nove membri, nominato dal Consiglio ed in cui sono rappresentati « gli interessi della produzione, del commercio, della finanza, dell'agricoltura e del lavoro ».

Le disponibilità della Banca sono costituite dal capitale di un miliardo di dollari, sottoscritto dal Tesoro, e dai fondi che lo stesso Tesoro fornisce acquistando obbligazioni e altri titoli di credito che la Banca può emettere fino al massimo di sei miliardi di dollari. Le condizioni di tali emissioni sono di volta in volta concordate tra il Tesoro ed il Consiglio della Banca; in proposito, l'unica esplicita disposizione di legge prescrive che il tasso d'interesse sarà determinato « dal Ministro del Tesoro, in base al tasso medio corrente per le obbligazioni degli Stati Uniti l'ultimo giorno del mese precedente l'emissione delle obbligazioni della Banca ».

Il totale dei prestiti e delle garanzie che la Banca può avere in essere in qualsiasi momento non deve superare un determinato ammontare: il massimale è attualmente stabilito in 7 miliardi di dollari.

3. Precedenti facilitazioni per il finanziamento delle esportazioni.

Dal 1955, quando si andava gradualmente attuando un programma atto a fornire diversi tipi di agevolazioni, l'Eximbank rese disponibili garanzie e finanziamenti per crediti a medio termine all'esportazione accordati da esportatori americani a clienti stranieri. Il sistema prescelto si differenziava da quello seguito in Europa per il fatto che gli esportatori americani potevano richiedere la concessione o di una semplice garanzia oppure di un finanziamento senza rivalsa, che può essere equiparato ad una garanzia più un credito.

Le varie forme di intervento erano le seguenti:

a) *Garanzia contro rischi politici.* Quando l'esportatore, o la sua banca, era disposto a fornire il finanziamento e ad assumere i rischi commerciali connessi al credito, l'Eximbank emetteva una polizza limitata ai rischi politici, fino alla concorrenza del 90% del pagamento differito. Il compratore straniero avrebbe dovuto pagare al momento della consegna almeno il 20% del valore di fattura. I rischi « politici » comprendevano: inconvertibilità o non trasferibilità di valute estere; misure legislative o amministrative comportanti la cancellazione dell'ordine o della licenza d'importazione, oppure l'espropriazione dei beni esportati; guerre, ribellioni e sommosse popolari.

b) *Garanzia totale*. Allorchè l'esportatore, o la sua banca, era disposto a concedere il finanziamento, ma desiderava coprirsi anche contro rischi d'insolvenza o di mancato pagamento da parte dell'importatore, l'Eximbank poteva emettere una polizza — a favore dell'esportatore o della sua banca — che copriva sia i rischi commerciali sia i rischi politici, fino alla concorrenza dell'85% del pagamento differito. Anche in questo caso l'importatore era tenuto al pagamento di almeno il 20% del valore di fattura prima della consegna.

Questo tipo di copertura consentiva all'esportatore di ottenere dalla sua banca un finanziamento senza diritto di rivalsa. In effetti, la possibilità che l'Eximbank prestasse la garanzia direttamente a favore della banca permetteva all'esportatore di rimanere completamente estraneo alla parte finanziaria dell'operazione, salvo naturalmente per la quota non coperta, pari al 15% del pagamento differito, per la quale non era possibile, in generale, ottenere un finanziamento senza rivalsa. Comunque, ripetesi, l'esportatore aveva anche la possibilità di rivolgersi all'Eximbank per ottenere un finanziamento diretto, in una delle due forme seguenti.

c) *Crediti all'esportatore per singole operazioni*. Quando le veniva richiesto un finanziamento diretto, l'Eximbank soleva acquistare dall'esportatore, con pagamento per cassa e senza diritto di rivalsa, obbligazioni o altri titoli di credito emessi dall'importatore; l'acquisto era di solito limitato all'85% del pagamento differito e, anche in questo caso, l'importatore doveva pagare all'epoca della consegna almeno il 20% del valore di fattura delle merci.

d) *Crediti rotativi (revolving credits)*. Una volta che un esportatore avesse stabilito il limite massimo del credito concedibile ad un intermediario straniero, o ad altro suo cliente, per una serie di vendite, l'Eximbank concordava un plafond di credito a fronte del quale l'esportatore avrebbe potuto effettuare una serie di operazioni, senza essere preventivamente autorizzato caso per caso dalla Banca. Quest'agevolazione era una semplice variante della precedente ed era stata introdotta per aiutare gli operatori che avevano sufficiente esperienza nelle vendite all'estero e avviate relazioni d'affari con l'estero.

Esaminando i valori relativi all'attività dell'Eximbank nel settore delle garanzie e dei crediti all'esportazione, si è colpiti dal limitato uso che è stato fatto delle facilitazioni ora descritte. Per

le garanzie « totali », si nota che nel 1955 ne furono concesse 25 per la copertura di un valore di esportazioni pari a 8,8 milioni di dollari; nel 1956 ne furono emesse soltanto due per \$ 259.000; nessuna polizza di questo tipo fu rilasciata nel triennio 1957-1959 e nel 1960 ne furono approvate due. Di polizze contro i soli rischi politici se ne ebbe una nel 1955 per \$ 875.000 (che successivamente fu annullata) e solo nel 1960, dopo le cennate riforme, la Banca è tornata ad operare in questo settore, approvando 11 operazioni. Gli impegni della Banca per crediti ad esportatori per singole operazioni dal 1955 all'inizio del 1960, quando si cominciava a considerare un generale potenziamento del programma, avevano totalizzato solo 178 milioni di dollari. Tali impegni erano diminuiti anno per anno dal massimo di 66 milioni di dollari nel 1957 a 28 milioni nel 1958 ed a soli 5,5 milioni nel 1959. Quanto ai crediti rotativi, previsti per fornire agevolazioni di carattere stabile e di recente sospesi, la Banca aveva accordato linee di fido a favore di 155 imprese esportatrici per un totale di oltre 200 milioni di dollari; di queste, però, 34 erano state lasciate cadere; e l'insieme dei crediti effettivamente erogati ammontò a soli 42 milioni di dollari nel giro di cinque anni.

4. Le insufficienze del precedente programma.

Le cifre ora indicate non possono non apparire eccessivamente modeste; è quindi necessario qualche chiarimento.

L'insuccesso del programma di garanzie a medio termine è relativamente facile da spiegare, se si pensa che gli esportatori hanno sempre avuto la facoltà di scegliere tra la concessione di una garanzia e la concessione di un finanziamento diretto da parte dell'Eximbank, con l'adempimento di formalità pressapoco identiche. È ovvio che, una volta sobbarcatosi all'onere di fornire all'Eximbank tutte le informazioni necessarie, l'esportatore aveva convenienza ad optare per un finanziamento senza rivalsa. Come è stato rilevato, « ... la causa principale dell'inefficacia del programma di garanzie sta nel fatto che l'Eximbank normalmente offre garanzie soltanto quando, in prima istanza, sarebbe stata disposta a concedere finanziamenti diretti. In questo senso, finanziamento diretto e garanzia si equivalgono nella politica della Banca. Poichè i tassi dell'Eximbank sono di solito più bassi di quelli che potrebbero essere praticati da banche commerciali, queste ultime, in genere,

non vengono interpellate ed il finanziamento privato è ignorato... » (1).

Naturalmente, la situazione sarebbe stata diversa se le banche commerciali avessero trovato interessante questo settore e avessero mostrato una maggiore aggressività nel ricercare nuove operazioni. Con l'aiuto di garanzie « totali » dell'Eximbank, le banche commerciali avrebbero potuto offrire all'esportatore l'equivalente di un finanziamento senza rivalsa. Due fattori hanno ostacolato sviluppi in tal senso. Innanzi tutto, la tensione del mercato monetario induceva le banche ad incoraggiare gli esportatori a rivolgersi direttamente all'Eximbank. In secondo luogo, nel caso di crediti individuali all'esportazione, l'importo delle singole operazioni era forse troppo modesto per interessare le banche commerciali, le quali, invece, hanno partecipato in misura notevole a prestiti Eximbank relativi all'esportazione di cotone, o a prestiti di sviluppo, assumendo una parte delle rate, in base a speciale accordo con l'Eximbank. Anche l'iniziativa di un gruppo di istituzioni bancarie per andare incontro specificamente alle esigenze del credito all'esportazione, la costituzione della « American Overseas Finance Corporation », sembra non abbia realizzato le aspettative.

Se così si può spiegare abbastanza facilmente l'insuccesso del programma di garanzie, l'uso limitato che gli esportatori americani hanno fatto delle facilitazioni creditizie messe a loro disposizione dall'Eximbank è più difficile da comprendere senza un'analisi dell'atteggiamento degli esportatori americani per le vendite con dilazione di pagamento a medio termine e delle procedure seguite dall'Eximbank nello svolgimento delle sue operazioni.

Può meravigliare che le facilitazioni Eximbank, comparativamente più a buon mercato — a tassi compresi tra 4,50% e 5,75% —, fossero poco richieste, mentre gli esportatori europei non erano scoraggiati dai costi generalmente più elevati dei finanziamenti a medio termine a loro disposizione. Si deve però tener presente che la posizione degli esportatori americani sul mercato mondiale dei beni capitali, almeno per il primo decennio post-bellico, era sostanzialmente diversa da quella di esportatori europei, che dovevano lottare per riconquistare gli sbocchi perduti con tecniche di vendita

(1) Cfr. Relazione del « Machinery and Allied Products Institute » davanti alla Commissione del Senato per il Commercio inter-statale ed estero (« Hearings » del 28 e 29 aprile 1960 sulle garanzie dei crediti all'esportazione), U.S. Gvt. Printing Office, 1960, p. 178.

aggressive, fra l'altro offrendo generose condizioni di pagamento e assumendosi considerevoli rischi per crediti concessi a clienti stranieri. Probabilmente, agli esportatori americani, abituati al pagamento con lettere di credito, dev'essere apparsa poco attraente l'idea di incorporare nella loro struttura finanziaria il notevole volume di crediti a medio termine a favore di clienti stranieri, che sarebbe derivato da un ampio ricorso alle agevolazioni Eximbank — almeno il 15% delle dilazioni di pagamento, ossia, di solito, il 12% dei valori di fattura. Solo da poco l'esportatore americano sembra abbia capito che la scelta che gli è lasciata non è tra pagamento con lettere di credito e concessione di crediti a medio termine, ma piuttosto tra concessione di crediti a medio termine e rinuncia a vendere all'estero.

Ma la scarsa domanda di facilitazioni Eximbank per crediti all'esportazione è anche largamente dipesa dal modo in cui il programma è stato gestito, ed in particolare dai problemi sollevati dal fatto che la Banca aveva trasferito nel nuovo settore una serie di procedure predisposte per far fronte ad esigenze del tutto diverse. Questa difficoltà è stata particolarmente sentita nel caso di piccoli prestiti, per quelli, poniamo, inferiori a \$ 100.000, abbastanza frequenti nelle normali esportazioni di attrezzature industriali leggere. Chiedere per crediti modesti la stessa documentazione generalmente richiesta per prestiti relativi a vasti progetti sembra una prassi molto discutibile, anche se giustificabile in linea di principio. Se si pretende un'uniformità d'istruttoria, senza distinzioni semplificatrici, è chiaro che il costo dell'iter procedurale può diventare proibitivo, sia per l'esportatore che per la Banca. Ripetutamente è stato osservato che l'Eximbank ha insistito troppo sui risultati di bilancio, laddove enti europei hanno basato il loro giudizio in maggior misura sui precedenti « creditizi » dei clienti e si sono adeguatamente attrezzati, allestendo ampi archivi di rapporti informativi. La disponibilità di questo materiale li ha aiutati a ridurre i tempi dell'istruttoria ed il costo che il richiedente deve sostenere.

L'Eximbank ha svolto un'indagine sull'intervallo intercorso tra il momento della presentazione di una domanda e il momento della decisione (2). Dall'indagine emergerebbe che dal mo-

(2) Cfr. « Hearings » della Commissione del Senato per il Commercio inter-statale ed estero, *op. cit.*, pp. 13-15.

mento in cui la Banca è venuta in possesso di tutte le necessarie informazioni al momento della decisione non vi sarebbe, in genere, un eccessivo intervallo: si tratterebbe di un periodo compreso tra qualche giorno e poco più di un mese. Per contro, un tempo notevolmente più lungo è in generale trascorso tra la data di presentazione della domanda e il momento in cui l'Eximbank ha ritenuto di essere in possesso di tutte le informazioni necessarie. In realtà, gli ambienti economici usavano lagnarsi delle varie informazioni integrative pretese dall'Eximbank, come di un eccessivo e ingiustificato onere. Inoltre, non avendo l'Eximbank agenti o uffici al di fuori di Washington, i contatti tra esportatori e Banca erano stentati e spesso mancava l'elemento « personale » che è proprio dei normali rapporti fra banchiere e cliente.

Altro motivo di lamentela era l'impossibilità di giungere ad impegni preventivi di massima da parte dell'Eximbank riguardo alle operazioni prospettate. Tali impegni preventivi sono spesso richiesti dagli operatori, per i quali sarebbe ovviamente molto dispendioso completare le negoziazioni con il cliente straniero e fornire all'Eximbank tutte le informazioni richieste, per poi constatare che l'operazione proposta è di un tipo che la Banca, in linea di principio, non è disposta a finanziare.

Questo porta ad un altro aspetto, che in passato ha avuto una certa importanza: l'imposizione, per ragioni politiche, di speciali limitazioni alla disponibilità di crediti Eximbank. Tali restrizioni a volte hanno interessato particolari paesi, ma più spesso alcuni tipi di operazioni che la Banca si è rifiutata di finanziare, indipendentemente dal paese interessato. Il caso di gran lunga più importante è stato il rifiuto di finanziare acvististi di attrezzature da parte di monopoli petroliferi esteri controllati dallo stato — politica che si è rivelata controproducente e che, come vedremo, è stata di recente abbandonata. Altri casi simili si sono avuti per attrezzature tipografiche o di radio diffusione, le cui vendite non erano di solito finanziate ogni qualvolta sembrava evidente la possibilità che fossero usate per scopi di propaganda in un paese straniero.

Un'ultima osservazione sull'insufficiente utilizzo delle linee di credito. Sebbene a metà 1960 le linee di credito attive ammontassero in totale a circa 180 milioni di dollari, le operazioni in essere, al netto delle cancellazioni, non raggiungevano 40 milioni di dollari. In effetti, la maggioranza delle società che avevano ottenuto linee di credito ne avevano fatto poco, o nessun uso. Gli è che « la linea

di credito, di per sé, si presta ad essere utilizzata solo quando l'esportatore abbia un'avviata relazione di clientela o un distributore. Spesso, però, il prodotto esportato è tale che rapporti di questo tipo non possono svilupparsi » (3).

5. Il passaggio ai nuovi sistemi di garanzia e finanziamento.

Le difficoltà incontrate dagli esportatori nel settore delle garanzie e del finanziamento a medio termine sono state ripetutamente sottoposte all'attenzione sia del potere legislativo che del potere esecutivo e sono state oggetto di attenti esami critici. Senza tentare di sintetizzare le lunghe discussioni fatte sull'argomento, sembra opportuno indicare le fasi principali attraverso le quali le agevolazioni finora descritte si sono trasformate nell'attuale ampio sistema di garanzie e finanziamenti di crediti all'esportazione.

Colpisce in questo processo di trasformazione un aspetto ricorrente: nella prima fase, gli ambienti economici si lamentano dell'inadeguatezza delle agevolazioni esistenti e manovrano per ottenere una legge con riforme radicali; nella seconda fase il problema viene discusso da una Commissione del Senato, a cui viene riferito, sia dal potere esecutivo che dall'Eximbank, che sarebbe possibile trovare una soluzione nell'ambito della stessa struttura esistente e che l'Eximbank in effetti ha appena introdotto o sta per introdurre ulteriori agevolazioni che rendono superfluo il ricorso a nuove istituzioni.

Gli sforzi di un gruppo di studio avevano condotto nel 1955 alla presentazione di un disegno di legge (S. 2256) per la costituzione di un nuovo ente, interamente di proprietà dello Stato: l'« Export Credit Guarantee Corporation ». Ma l'8 giugno 1956, in sede di discussione presso la Commissione del Senato per i problemi bancari e monetari, l'Eximbank annunciava il suo programma di finanziamento mediante concessione di linee di credito direttamente a favore dell'esportatore, e il disegno di legge fu messo in disparte. Sorte analoga ebbe il progetto « Fulbright » (S. 3149): la Commissione del Senato per i problemi bancari e monetari fu informata da funzionari dell'Eximbank, nel corso degli interrogatori (3 febbraio 1958), che la Banca desiderava, ed era in grado di

(3) Cfr. Relazione del « Machinery and Allied Products Institute », *loc. cit.*, p. 173.

venir incontro alle esigenze degli operatori americani nel settore delle garanzie del credito all'esportazione; l'argomento non fu ulteriormente discusso, finchè il rapido deterioramento della situazione del commercio estero degli Stati Uniti suggerì un atteggiamento più fermo da parte del potere esecutivo.

Nel dicembre 1959, lo studio della questione fu affidato ad un Sottocomitato costituito presso il « National Advisory Council » sui problemi finanziari e monetari internazionali. Dopo consultazioni con enti governativi, esportatori e banchieri, e dopo aver esaminato i sistemi di altri paesi, il Sottocomitato concluse proponendo l'introduzione di variazioni nelle tecniche in atto, al fine di assicurare un uso più efficace delle possibilità esistenti. Al riguardo è interessante un passo della Relazione del Tesoro alla Commissione del Senato per il commercio inter-statale ed estero: « Noi siamo stati contrari a raccomandare qualsiasi nuova agevolazione in questo settore, poichè abbiamo avvertito che il nostro obiettivo di migliorare la bilancia dei pagamenti non sarebbe stato raggiunto se avessimo fornito garanzie e finanziamenti che non offrivano ragionevoli possibilità di rimborso. La sola forma di garanzia fornita da altri paesi, e che noi in passato non abbiamo messo a disposizione dei nostri esportatori è la garanzia per transazioni a breve termine, di durata inferiore ad un anno. Il Sottocomitato è giunto alla conclusione che vi sono numerosi elementi a favore di un ampio piano che copra tali transazioni... Ci è anche sembrato che le aziende più piccole e quelle che non hanno facile accesso alle facilitazioni di Washington sarebbero notevolmente incoraggiate a far uso di queste nuove facilitazioni se fossero messe in grado di trattarle per il tramite di loro banche e società d'assicurazione locali » (4).

L'annuncio che l'Eximbank stava per offrire garanzie per i crediti all'esportazione a breve termine e nuove agevolazioni creditizie decentralizzate, con la cooperazione di banche commerciali, tolse vigore a molte critiche sollevate dinanzi alla stessa Commissione. Ciò nonostante, un gruppo di studio, organizzato nel 1959 sotto gli auspici del « New York Board of Trade », avanzò alla Commissione una proposta per l'istituzione di un nuovo, vasto piano di assicurazione, da gestire su base privata ma con l'appoggio

(4) Cfr. Relazione di A. H. VON KLEMPERER, Assistant to the Secretary of the Treasury, *op. cit.*, p. 37.

del Tesoro degli Stati Uniti: il « National Coordinating Committee for Export Credit Guarantees ».

A quell'epoca (primavera 1960) le facilitazioni Eximbank erano praticamente complete, sulla carta, ad eccezione della copertura di rischi commerciali per contratti a breve termine — problema questo complicato dal fatto che due compagnie private operavano già nel settore dell'assicurazione dei rischi commerciali di credito; l'introduzione di facilitazioni governative avrebbe potuto apparire un'indebita interferenza nel lavoro delle imprese private.

Poco dopo, nel messaggio sulla bilancia dei pagamenti (6 febbraio 1961), indirizzato dal Presidente Kennedy al Congresso, si tornò a parlare di uno sviluppo delle facilitazioni ai crediti all'esportazione, al fine di porre gli esportatori americani su un piano di parità con gli esportatori di altri paesi. Il Presidente Kennedy notava che le agevolazioni Eximbank « non erano ancora adeguate, nè comparabili con quelle offerte da paesi stranieri, specialmente per quanto riguarda le imprese di piccole e medie dimensioni ed il finanziamento di esportazioni di beni di consumo ». Egli richiese all'Eximbank di presentare entro il 1° aprile 1961 proposte per integrare le facilitazioni esistenti.

Tali proposte furono elaborate e presentate nel termine indicato. Esse prevedevano l'introduzione di garanzie « totali » anche per crediti a breve termine e miglioramenti procedurali tendenti a consentire impegni preventivi di massima e a decentralizzare le agevolazioni esistenti; prevedevano anche l'eliminazione di alcune restrizioni precedenti riguardanti esportazioni di prodotti semi finiti e beni di consumo durevole, e vendite di attrezzature a società petrolifere estere di proprietà statale.

È stata inoltre costituita una Commissione per consultazioni con esportatori e banche commerciali sulle loro esigenze specifiche di aiuto, e per sviluppare, con compagnie di assicurazione e istituzioni finanziarie, piani per un'ulteriore partecipazione di organizzazioni private ai crediti all'esportazione. Fanno parte della Commissione rappresentanti dell'Eximbank, dei Dicasteri del Tesoro e del Commercio, nonché consulenti dei settori bancario e delle esportazioni.

I miglioramenti via via introdotti nelle facilitazioni Eximbank hanno dato vita ad un sistema molto avanzato di garanzia e finanziamento dei crediti accordati da esportatori americani a clienti all'estero. Finora (agosto 1961) non sono stati ancora raggiunti accordi

definitivi tra l'Eximbank da una parte e banche commerciali e compagnie di assicurazione dall'altra per stabilire le condizioni e le procedure più appropriate ad una reciproca cooperazione nell'ambito del nuovo sistema. Si può tuttavia già dare una visione generale delle sue caratteristiche, tenendo però presente che taluni suoi elementi vitali non hanno forse ancora raggiunto la loro forma definitiva.

6. Garanzie per crediti all'esportazione a breve termine.

Il 23 maggio 1960 l'Eximbank aveva iniziato ad operare in un nuovo settore di garanzie all'esportazione, offrendosi di coprire rischi politici nelle transazioni finanziate da crediti a breve termine (fino a 180 giorni dopo la consegna). Il 24 marzo 1961 fu annunciato che la copertura sarebbe stata estesa anche ai rischi commerciali, con la cooperazione di assicuratori privati. Pertanto, appena completati alcuni dettagli di procedura, gli esportatori americani avranno a disposizione anche in questo settore, come in quello del medio termine, un sistema globale di garanzia per tutti i rischi.

Nella definizione di rischi politici l'Eximbank comprende: *a)* inconvertibilità o non trasferibilità di valute straniere; *b)* disposizione di legge o regolamento, che trascende il controllo dell'esportatore e del compratore, che impedisca la consegna delle merci (o l'espletamento dei servizi); *c)* cancellazione di una licenza di importazione; *d)* guerra, ostilità, ribellioni e sommosse civili; *e)* espropriazione da parte delle autorità straniere dei beni esportati.

Poichè i rischi commerciali sono coperti congiuntamente dall'Eximbank e da assicuratori privati, è da prevedere che essi comprenderanno non solo il fallimento e l'insolvenza, ma anche ritardi di pagamento protratti nel tempo. Il fatto che nella loro attività ordinaria gli assicuratori privati di rischi commerciali chiedono, prima di liquidare l'indennità, la prova del fallimento del compratore — prova che è spesso difficile o addirittura impossibile ottenere nel caso di un cliente straniero — è stato spesso citato come il motivo per cui le agevolazioni prima offerte in questo settore sono state considerate dagli esportatori di poca, o nessuna utilità. La copertura offerta nel nuovo, congiunto programma proposto dall'Eximbank sarà, sotto questo aspetto e per i tassi gravati, sostanzialmente più favorevole delle agevolazioni private preesistenti.

La copertura è uniformemente stabilita nel 90%; gli esportatori assicureranno il loro intero giro d'affari (tranne le vendite al Canada e quelle con pagamento mediante lettere di credito) e pagheranno i premi su tutte le loro esportazioni per un periodo di un anno. I premi per la copertura di rischi politici variano tra 0,25% e 0,50%, a seconda che la scadenza del pagamento non superi i 30 giorni, oppure sia compresa tra 151 e 180 giorni; non sono ancora noti (agosto 1961) i premi per la copertura di tutti i rischi.

Quando fu introdotto il programma di garanzie a breve termine gli uffici esteri delle banche commerciali furono autorizzati ad operare quali « agenti » dell'Eximbank: in base ad un accordo, le banche commerciali dovrebbero emettere per conto dell'Eximbank le polizze contro i rischi politici direttamente a favore degli esportatori. Non è escluso che anche compagnie di assicurazione, già impegnate nella concessione di garanzie per crediti all'esportazione, potrebbero essere designate ad operare quali « agenti » dell'Eximbank. In effetti, come si è accennato, l'Eximbank ha recentemente avviato negoziazioni in questo senso con banche commerciali e compagnie d'assicurazione: l'assicuratore privato emetterebbe le polizze globali e l'Eximbank rilascerebbe appropriate garanzie a favore dell'assicuratore, a fronte delle suddette polizze. Si cerca così di ottenere che i contratti di assicurazione siano effettuati e resi efficaci senza preventiva, diretta decisione dell'Eximbank a Washington. La formula organizzativa sarà probabilmente quella di un'associazione aperta ad ogni compagnia d'assicurazione qualificata, che desideri diventarne membro. L'associazione sarebbe responsabile della gestione delle polizze ed i suoi membri, nell'insieme, assumerebbero inizialmente una parte molto notevole dei rischi commerciali di ciascun credito assicurato. L'Eximbank si accollerebbe inizialmente, come coassicuratore, la quota rimanente dei rischi commerciali di ciascuna operazione, mentre assumerebbe in proprio, direttamente, tutti i rischi politici connessi all'operazione stessa. Premi e spese sarebbero ripartiti in proporzione alle quote dei vari partecipanti.

7. Garanzie e finanziamenti per crediti a medio termine all'esportazione.

Per transazioni a medio termine l'esportatore americano può oggi disporre di un sistema flessibile di garanzie e finanziamenti, nel cui ambito egli può scegliere la forma di intervento che meglio si

adatta alle sue particolari operazioni ed alle relative condizioni di mercato. Delle garanzie « totali », o soltanto contro rischi politici, e dei finanziamenti all'esportatore già si è detto (v. paragr. 3); tali agevolazioni, sostanzialmente, sono rimaste invariate, salvo che per i seguenti aspetti: *a*) transazioni a medio termine sono ora definite quelle che comportano crediti di durata superiore a 180 giorni e fino a 5 anni dopo la consegna, ad eccezione degli aviogetti per i quali è stato autorizzato un credito a 7 anni; *b*) le facilitazioni Eximbank nel settore del medio termine, prima formalmente limitate all'esportazione di beni capitali, sono state estese dal marzo 1961 ai prodotti semi finiti e ai beni di consumo durevole, purchè i beni stessi siano venduti a condizioni non eccedenti quelle consuetudinarie nel commercio internazionale.

Una nuova importante forma di intervento fu introdotta dall'Eximbank nel maggio 1960, con l'annuncio che, in una delle due alternative che seguono, essa avrebbe partecipato al finanziamento di transazioni a medio termine, in base solo al parere di affidabilità espresso da una banca commerciale americana:

a) se una banca commerciale è pronta a finanziare, per suo conto e senza rivalsa sull'esportatore, le prime tre semestralità di rimborso di un credito con scadenza ultima non superiore a tre anni, oppure le prime quattro semestralità di un credito con scadenza compresa tra 3 e 5 anni, l'Eximbank finanzia le rate rimanenti, senza partecipazione dell'esportatore;

b) se l'esportatore e una banca commerciale parteciperanno a ciascuna rata di rimborso, nella misura del 12% del valore di fattura l'esportatore e del 10% la banca (in proprio e senza rivalsa sull'esportatore), l'Eximbank finanzia il 58% del valore di fattura, anch'essa senza rivalsa sull'esportatore.

In entrambi i casi, l'importatore straniero deve pagare al momento della consegna almeno il 20% del valore di fattura. Pertanto, nella prima alternativa l'Eximbank finanzia dal 50% al 60% della dilazione di pagamento accordata dall'esportatore, ma la sua partecipazione è limitata alle scadenze più lontane; nella seconda ipotesi, l'Eximbank finanzia il 72,5% del pagamento dilazionato e la sua partecipazione interessa in modo uniforme tutte le scadenze del credito.

Secondo questa procedura, l'Eximbank, mentre è pronta ad accettare il giudizio di merito della banca commerciale per quanto

riguarda la capacità di credito del compratore straniero, dispone che « le transazioni dovranno essere accettabili reciprocamente dalla banca commerciale e dall'Eximbank e dovranno rispondere ai normali requisiti chiesti dall'Eximbank quanto alle condizioni ». In pratica, cioè, la banca commerciale non ha poteri discrezionali circa le condizioni del suo prestito, ma deve uniformarsi a modelli standard predisposti dall'Eximbank.

Gli scopi di questo programma di cooperazione con banche commerciali si possono così delineare. Innanzi tutto la partecipazione di banche commerciali al finanziamento di crediti a medio termine all'esportazione integra in misura sensibile il volume dei mezzi a disposizione degli esportatori. In secondo luogo, consentendo all'esportatore di servirsi della sua banca, senza doversi rimettere per la decisione all'Eximbank, si riduce l'onere che l'esportatore deve sostenere per la richiesta di un credito, sia perchè i contatti con la sua banca sono più facili di quelli con l'Eximbank, sia perchè la banca dell'esportatore esegue effettivamente una parte del lavoro necessario. Ciò costituisce un terzo vantaggio: per l'aiuto fornito all'Eximbank, nell'istruttoria di domande di prestito, dalla valutazione effettuata da banche commerciali dei rischi di un credito all'estero. Da ultimo, nell'alternativa sub *a*) non si richiede la partecipazione dell'esportatore al credito e ciò può facilitare il lavoro di imprese che non possono permettersi di, o non gradiscono, impegnare il loro capitale in concessioni di crediti all'estero.

Un notevole progresso è anche atteso dall'iniziativa dell'Eximbank di semplificare e accelerare l'istruttoria di domande fatte direttamente alla Banca per crediti e garanzie a medio termine. In passato, come si è detto, la Banca ha insistito troppo sull'esame della situazione dei conti del mutuario, il che, nella migliore delle ipotesi, richiedeva laboriose analisi e spesso comportava informazioni e verifiche addizionali. In linea con la prassi accettata da istituti stranieri di assicurazione crediti, la Banca baserà ora il suo giudizio, in più larga misura, sui precedenti « creditizi » riferiti da esportatori che hanno avuto rapporti con i probabili mutuatari, su rapporti informativi ottenuti per il tramite di agenzie qualificate e sulla generale reputazione del mutuario. Ciò naturalmente non esclude che in taluni casi saranno ancora richiesti bilanci o garanzie di banche estere.

8. Il problema del finanziamento all'esportazione negli Stati Uniti è stato risolto?

L'esperienza delle agevolazioni introdotte a metà 1960 è ancora troppo breve per consentire una risposta inequivocabile. Si può comunque dire che si è considerevolmente ravvivato il ritmo dell'attività Eximbank nel settore delle garanzie e dei finanziamenti di crediti all'esportazione.

A fine 1960 erano state concesse 162 garanzie a breve termine a favore di esportatori americani per la copertura di un volume di esportazioni pari a 120 milioni di dollari. Il numero delle spedizioni è stimato in 64.000, di cui 13.000, per un valore di fattura di 25,6 milioni di dollari, già effettuate. Il ritmo di concessione delle garanzie mostra una netta accelerazione da un mese all'altro; è prevedibile che tale fenomeno si accentuerà ulteriormente dopo l'attuazione del vasto programma per la concessione di garanzie « totali ».

Tendenze simili si possono osservare nei crediti e garanzie a medio termine. Nel 1960 la Banca aveva autorizzato complessivamente 297 operazioni, per un ammontare globale di 141,1 milioni di dollari, a fronte di un totale di valori di fattura di 227,1 milioni di dollari. L'accelerazione risulta dal fatto che il numero delle domande approvate nel 1960 è pari a sei volte quello del 1959 e che nello stesso 1960 il secondo semestre ha accentrato oltre il 70% del totale. In queste cifre è compreso un certo numero di operazioni d'importo relativamente elevato, per la vendita di aerei (per un totale di 93 milioni di dollari); comunque, quasi la metà delle operazioni a medio termine approvate su richiesta di esportatori americani non raggiungevano l'importo unitario di \$ 50.000.

Il piano predisposto per la partecipazione con banche commerciali al finanziamento di crediti all'esportazione senza rivalsa, iniziato nell'aprile 1960, sembra sia stato accolto favorevolmente nel mondo bancario. A fine 1960 37 banche commerciali avevano presentato all'approvazione Eximbank 150 operazioni che, secondo la Banca, sono state autorizzate rapidamente, in genere nel giro di 48 ore.

Le operazioni rimanenti sono state autorizzate dall'Eximbank a seguito di negoziazioni dirette con gli esportatori; di queste,

soltanto 13 hanno assunto la forma di garanzie, piuttosto che di crediti senza rivalsa, presumibilmente per i motivi illustrati all'inizio.

L'esperienza dei mesi passati dall'introduzione delle più recenti riforme è incoraggiante, ma non è in forza di tali risultati che si potrà giudicare se il sistema ha raggiunto l'optimum. Guardando alla sua struttura si è propensi a rispondere in modo affermativo, in quanto le agevolazioni offerte coprono l'intero settore del finanziamento all'esportazione. Sembra, ad es., che i programmi tendenti ad integrare le facilitazioni Eximbank con l'istituzione di una « American Export Credit Guarantee Corporation » su base commerciale (5) abbiano poche probabilità di attuazione.

È vero che gli esportatori si sono lamentati di alcune caratteristiche dell'attuale sistema: pagamento iniziale minimo del 20% da parte dell'importatore; assicurazione dell'intero giro d'affari; tassi uniformi anziché differenziati, ecc. Ma, per la sua stessa natura, il sistema abbisogna di un periodo di « rodaggio »; nel corso di tale periodo non sarà difficile prendere in considerazione questi problemi minori.

La prova essenziale sarà comunque fornita dalla capacità dell'Eximbank di iniettare nella gestione delle garanzie e crediti all'esportazione di sua competenza quello spirito nuovo che è necessario. In proposito, una discussione molto interessante è insorta tra l'Eximbank e alcuni critici, secondo i quali molte difficoltà incontrate nel passato erano dovute al fatto che la Banca aveva seguito criteri di giudizio identici per la concessione sia di finanziamenti che di garanzie. Secondo i critici, ciò costituisce un'erronea interpretazione della funzione dell'assicuratore quale « assuntore » e « frazionatore » di rischio (*risk-bearer e risk-spreader*). L'assicuratore, « lavorando sulla legge dei grandi numeri, tende a raggiungere la massima acquisizione di affari disponibili, e a coprire la più vasta gamma dei rischi normali inerenti a quelle transazioni. Egli prevede di sopportare perdite, ma ne ha tenuto ben conto nei premi che grava. Il banchiere, per contro, prima di erogare i suoi

(5) Cfr. la relazione di FRANCIS X. SCAFURO, Presidente del Comitato nazionale di coordinamento per le garanzie di crediti all'esportazione, New York Board of Trade Inc. (in « Hearings » della Commissione del Senato per il commercio interstatale ed estero, *op. cit.*, p. 55 ff.).

fondi, deve criticamente esaminare tutti gli aspetti di ciascuna operazione, per evitare possibili insolvenze » (6).

L'Eximbank non ha accettato questa tesi, sostenendo che « non vi è differenza sostanziale tra il fare un prestito da una parte e dall'altra assicurare o garantire il pagamento di un credito... Sebbene l'assicuratore abbia il vantaggio di un frazionamento del rischio, poichè vi saranno perdite sia nell'attività bancaria che in quella assicurativa, è ovvio che ogni credito sarà garantito o concesso per operazioni sane ».

Tutto sommato, non si può disconoscere che i critici della Banca avevano almeno un argomento buono: se si vogliono acquisire i vantaggi che derivano dal trattare un gran numero di operazioni, si deve anche adottare una procedura sensibilmente più semplice di quella che è propria delle istituzioni bancarie. Comunque, vi sono segni incoraggianti che la Banca sta facendo gradualmente passi avanti in questo senso.

Guardando comparativamente le agevolazioni disponibili per esportatori americani e europei, si può concludere che, allo stato attuale, la posizione degli Stati Uniti sembra più soddisfacente per i crediti a lungo termine; per operazioni a medio e breve termine un elemento di superiorità sembra costituito invece dalla più lunga esperienza delle istituzioni europee. La crescente consapevolezza di questi elementi differenzianti sta stimolando sforzi da entrambe le parti per colmare ogni lacuna che può ancora esistere. È auspicabile che la graduale eliminazione di tali differenze consenta in futuro una migliore cooperazione in questo settore tra gli Stati Uniti e i principali paesi europei, nell'interesse sia degli operatori che esportano verso i paesi meno sviluppati, sia di questi stessi paesi.

CLAUDIO SEGRÉ

(6) Cfr. F. X. SCAFURO, *Credit Guarantees held under par with others*, in « Journal of Commerce », 14 novembre 1960.