



W
28
(8910)

Documento de Trabajo

8 9 1 0

CHINA: SISTEMA FINANCIERO Y
ORIENTACION DE SU REFORMA

María Jesús Nieto Carol

W
28
(8910)

CHINA: SISTEMA FINANCIERO Y
ORIENTACION DE SU REFORMA

MARIA JESUS NIETO CAROL
Economista. Doctora por la U.C.M.

CHINA: SISTEMA FINANCIERO
Y ORIENTACION DE SU REFORMA.

- I .- INTRODUCCION: La reforma económica de 1979 y su inci
dencia sobre el sistema financiero.
- II .- ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO: Descripción de -
los agentes e instituciones que lo constituyen:
- Las entidades de crédito: los cuatro bancos especia
lizados y el resto de las entidades.
 - Los mercados:
 - * El mercado interbancario.
 - * El mercado de valores.
 - * El mercado de divisas.
- III .- LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO: Aspectos en los -
que se debe centrar dicha reforma.
- IV .- BIBLIOGRAFIA.

"Algunas de las cosas que hemos introducido en el proceso de reforma, tales como..... la emisión de acciones y obligaciones, constituyen un fenómeno que no es característico - del capitalismo sino que está vinculado a la aparición a gran escala, de la producción socializada y el desarrollo de una economía de consumo. El socialismo puede y debe hacer uso de ellos, intentando al mismo tiempo minimizar sus efectos - negativos en la práctica".

Zhao Ziyang
139 Partido del Congreso
Octubre 1987.

I.- INTRODUCCION

La configuración actual del sistema financiero de la República Popular China se encuadra dentro de la reforma del sistema económico que comenzó formalmente en 1978.

Esta reforma económica trajo consigo la revisión de los hasta entonces considerados principios básicos del socialismo. Tanto su orientación como su implementación - están siendo sometidos a continuos ajustes y rectificaciones por parte de los políticos.

Los tres elementos del programa de reforma económica que más incidencia han tenido en el sistema financiero han sido:

- Transformación del sistema de propiedad.
- Introducción de los mecanismos de mercado.
- Política de apertura al exterior.

La transformación del sistema de propiedad ha llevado consigo una significativa expansión del sector no estado constituido por las economías rurales y sus organizaciones (v.gr. empresas industriales, agrícolas, y cooperativas de crédito), las empresas de iniciativa privada y las sociedades mixtas (joint-ventures).

El rápido crecimiento del sector no estado ha dado lugar a una fuerte demanda de servicios financieros que va desde créditos comerciales a corto plazo hasta créditos para la financiación de inversiones de capital. Además, el florecimiento de dicho sector está ofreciendo oportunidades de inversión más rentables.

La reforma económica introdujo un nuevo sistema impositivo y un nuevo sistema bancario que sustituyeron en gran parte al anterior sistema de acumulación de capital y asignaciones presupuestarias del gobierno. Esto ha supuesto para las empresas el tener que financiarse en proporciones crecientes a través de préstamos bancarios que soportan un interés.

La introducción de los mecanismos de mercado fue considerada como un objetivo prioritario del gobierno en el Séptimo Plan Quinquenal (1986-1990). De forma paralela a la reforma del sistema de propiedad y a la concesión de un mayor grado de autonomía en la gestión de las empresas se han empezado a desarrollar con rapidez las relaciones de mercado entre empresas.

La política de apertura al exterior ha traído con sigo un fuerte incremento de las relaciones comerciales con otros países; además, las necesidades cada vez mayores de financiación para llevar a cabo las necesarias mejoras de infraestructura y los proyectos de inversión considerados clave para el desarrollo económico han obligado al gobierno a tener una presencia más activa en los mercados financieros internacionales.

II.-ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO EN CHINA: Una descripción de los agentes e instituciones.

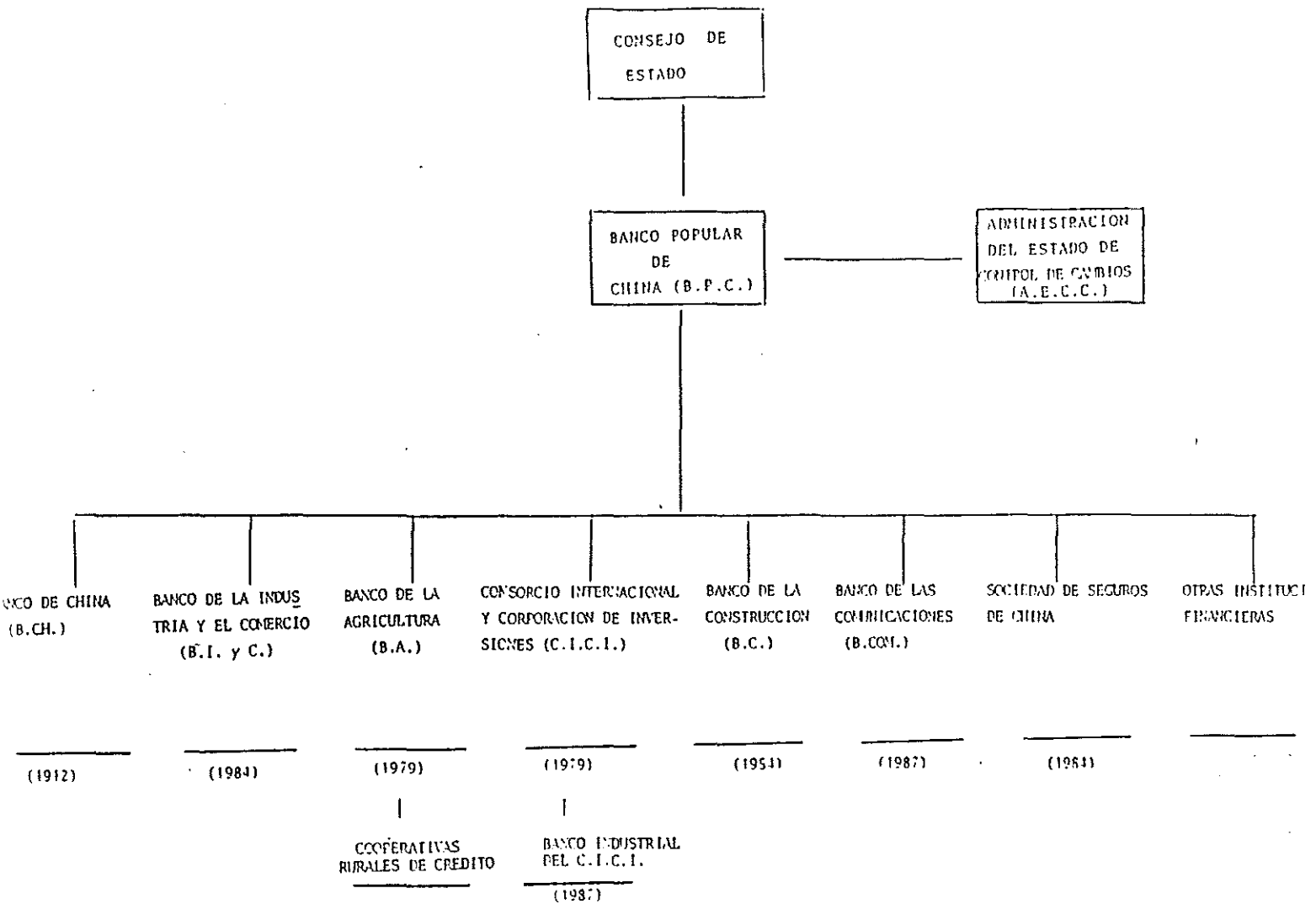
Las entidades de crédito.

Hasta 1979, año en que tuvo lugar la reforma del sistema bancario, los bancos en China no realizaban las funciones típicas de los bancos en las economías de los países desarrollados sino que se limitaban a ser cajas registradoras del Ministerio de Finanzas y de la Comisión Planificadora del Estado.

Ya en marzo de 1978 y dentro del marco de estas reformas, el Banco Popular de China (B.P.C.) que hasta ese momento era la única institución bancaria de ámbito nacional, se separó del Ministerio de Finanzas y adquirió el rango de ministerio; con ello se ponía fin a una etapa en la que el B.P.C. no había sido más que una sucursal del gobierno, y se sentaban las bases para que se transformara, en 1983, en el banco central del país.

Con la mencionada reforma, se crearon bajo la dependencia directa del B.P.C cuatro bancos especializados: Banco de la Agricultura (B.A), Banco de la Construcción Popular (B.C.P.), Banco de ^{la} Industria y ^{el} Comercio (B.I. y C.) y Banco de China (B.CH). Estos bancos asumieron las funciones comerciales que, hasta ese momento, tenía encomendadas el B.P.C. y se crearon para proporcionar financiación a los cuatro grandes sectores de la economía. Dicha especialización se basó más en criterios de conveniencia organizacional que en criterios de eficacia y, desde luego, no se ideó con una visión integradora a largo plazo.

El núcleo del sistema financiero chino está constituido por los cuatro bancos especializados arriba mencionados, un consorcio no bancario (Consorcio Internacional y Corporación de Inversión C.I.C.I.), y una entidad aseguradora (Compañía Popular de Seguros de China).



SISTEMA BANCARIO DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA

El Banco Popular de China (B.P.C.) tiene encomendadas la supervisión y dirección de las políticas generales y del "modus operandi" de los bancos chinos. Además, en su calidad de banco central cumple las siguientes funciones:

- Emisión de moneda.
- Control de la oferta monetaria (M_1). Se realiza fundamentalmente a través de la fijación de cuotas de racionamiento del crédito ya que dada la tradición planificadora y el carácter administrativo de los bancos, resulta imposible controlar la M_1 a través del coeficiente de caja (1) o la tasa de descuento; por otra parte, la práctica inexistencia de mercados monetario o de capitales hace imposible la utilización de las operaciones de mercado abierto. Además y en estrecha relación con el control de la M_1 , el B.P.C. realiza la planificación de las inversiones de capital y suministra financiación a las entidades financieras que controla.
- Gestión y fijación de los tipos de interés y los tipos de cambio. En la práctica el B.P.C. fija unos tipos de interés estandar y autoriza a los bancos a que fijen los suyos libremente dentro de un intervalo del 20% respecto de aquél. El B.P.C. mantiene unos tipos de interés bajos puesto que una subida de los mismos podría provocar la ruina de muchas empresas que, en general, ignoran el coste de intereses en sus

(1) En la actualidad es el 13% de los depósitos.

procesos de toma de decisiones. Esta política de tipos de interés bajos dificulta el control de la inflación.

- Elaboración de normas reguladoras del sistema financiero.
- Banquero del Estado. En su nombre realiza la emisión y negociación de obligaciones e interviene en transacciones financieras internacionales.
- Control de los mercados financieros.

El Banco de la Agricultura (B.A.) y las cooperativas rurales de crédito directamente dependientes del mismo han constituido las principales fuentes de financiación del espectacular desarrollo de la reforma del sector agrario que tuvo lugar tras el desmantelamiento de los rígidos controles asociados al sistema de comunas. La financiación concedida por el B.A. ha jugado también un papel crucial en el rápido desarrollo de las empresas industriales en los municipios rurales. En la actualidad es el banco que cuenta con la más extensa red de sucursales (37.000 oficinas). Aproximadamente el 40% de sus depósitos son captados a través de las cooperativas rurales de crédito.

El Banco de la Construcción Popular (B.C.P.) se creó en los años 50 con el fin de canalizar las asignaciones presupuestarias para inversiones en capital fijo de proyectos considerados prioritarios. Dichas asignaciones tuvieron en un principio el carácter de subvención y a partir de 1981 se fueron transformando de forma gradual en préstamos; esto es, el beneficiario debe pagar un interés y devolver el principal de la cantidad asignada.

El Banco de la Industria y el Comercio (B.I. y C.) se creó en enero de 1984 y asumió toda la operativa comercial con empresas en lo relativo a la concesión de créditos y toma de depósitos que hasta ese momento habría correspondido al Banco Popular de China. En la actualidad está especializado en la concesión de créditos a corto y medio plazo para la financiación de capital circulante de empresas comerciales e industriales, para ello cuenta con una red de 24.000 oficinas. Estos créditos se destinan a financiar la introducción de mejoras en las fábricas, la innovación tecnológica y los proyectos de promoción del desarrollo económico realizados por las nuevas sociedades de fiducia e inversión creadas a imagen del Consorcio Internacional y Corporación de Inversiones (C.I.C.I.) al que nos referiremos más adelante. El B.I. y C. tiene encomendado, -asimismo, el control de la buena utilización de los préstamos que concede.

Sus fuentes de financiación son la captación de depósitos en los núcleos urbanos, la emisión de obligaciones y la financiación recibida del B.P.C.. El B.I. y C. es la principal vía a través de la cual se canalizan las operaciones de mercado interbancario. En la actualidad está creando redes locales y regionales para la canalización de fondos y ha introducido la utilización de cheques internacionales de viaje, letras de cambio, giros telegráficos y transferencias; con carácter experimental está realizando operaciones de compra y venta de títulos. El hecho de que sea un banco con una fuerte implantación en las denominadas ciudades abiertas como Pekín o Shanghai hace que se sitúe en un lugar de vanguardia en todo lo referente a la reforma del sistema financiero.

El Banco de China (B.CH.) es, desde antes de 1949, el banco especializado en operaciones de moneda extranjera y en pagos internacionales. En 1979 se separa del B.P.C. y se transforma en un nuevo organismo ^{de él} dependiente

En la década de los 80, se convierte en uno de los más importantes prestatarios en los mercados internacionales. Su calificación de "triple A" refleja no sólo su solidez financiera, sino su buena imagen fuera de China; en relación con esto cabe señalar que el B.CH. y el Consorcio Internacional y Corporación de Inversión (C.I.C.I.) son las dos únicas entidades con representación en el exterior.

Aunque en un principio el B.CH. era el único banco autorizado a efectuar transacciones en divisas, en la actualidad esta facultad está extendida a los otros tres bancos especializados.

Dentro del marco de la política de apertura y con el fin de beneficiarse de la experiencia de sus socios extranjeros, el B.CH. ha formado sociedades mixtas (joint-ventures) con bancos extranjeros para realizar operaciones de banca al por mayor en Hong-Kong y Shenzen. Entre los mencionados bancos extranjeros figuran: First National Bank de Chicago, Banco de la Industria de Japón, Nomura, Sumitomo, Security Pacific, Bank of East Asia y un banco europeo, Societé Générale.

Las operaciones de banca al por menor son realizadas en pequeña escala; entre ellas merece la pena resaltar la emisión de una tarjeta de crédito que puede ser

utilizada para la compra de billetes de avión, el pago de facturas en determinadas tiendas y restaurantes de Pekín, y para retirar dinero de las sucursales del B.CH.

Dado su importante papel en el conjunto del sistema financiero, el B.CH. a través de su propia reforma se ha erigido en modelo para la reforma del sistema financiero.

Además de estos cuatro bancos especializados a los que nos acabamos de referir, existen otros dos bancos chinos que dependen directamente del B.P.C.: Banco Industrial del Consorcio Internacional y Corporación de Inversiones, y Banco de las Comunicaciones.

Creado en 1982, el Banco Industrial del Consorcio Internacional y Corporación de Inversiones es una filial de dicho consorcio (C.I.C.I.). Sus funciones más importantes son:

- La gestión de préstamos a largo y medio plazo - concedidos por el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales.
- La obtención de financiación exterior destinada a financiar proyectos de inversión.

El Banco de las Comunicaciones (B.COM.) se creó en 1908 y permaneció inactivo hasta 1987, año en que se reestructuró y pasó a convertirse en el primer banco cuya forma jurídica es la de sociedad por acciones, aunque, - por el momento, estas acciones no son negociables.

Su sucursal en Hong-kong actúa conjuntamente con el B.CH. y rinde sus cuentas a este último.

El Consorcio Internacional y Corporación de Inversiones (C.I.C.I.) es una entidad no bancaria dependiente de forma directa del B.P.C. que actúa como intermediario en la creación de sociedades conjuntas chino-extranjeras (joint-ventures). Estas sociedades mixtas tienen actividades muy diversas, si bien el gobierno chino en la actualidad considera prioritarias aquéllas que realizan alguna de las siguientes actividades: producción de bienes o servicios que sean sustitutivos de importaciones, proyectos que supongan una transferencia de tecnología y producción de bienes para la exportación.

El C.I.C.I., al igual que el B.CH., despliega una intensa actividad como prestatario en los mercados internacionales.

A imagen del C.I.C.I. se han ido creando las más de 64 sociedades de fiducia e inversión (S.F.I.) que existen en la actualidad, de las cuales una gran parte han sido autorizadas para actuar como garantes de préstamos en divisas. Estas S.F.I. son promovidas generalmente por los gobiernos provinciales y municipales de los que a su vez obtienen financiación. Sólo algunas S.F.I. pueden emitir obligaciones en divisas. Sus operaciones activas se orientan a financiar exportaciones.

Una vez presentados los agentes del sistema bancario chino y descritas sus funciones, podemos resumir en los seis puntos siguientes las notas características del mismo:

- 1.- Fuerte intervención sobre las entidades bancarias. - El Banco Popular de China, como banco central, carece de autonomía respecto del gobierno en la ejecución de la política monetaria. Por otra parte, las sucursales de los bancos especializados dependen excesivamente de los gobiernos locales en lo referente a sus inversiones de infraestructura e incluso al nombramiento y cese de su personal.
- 2.- Fuerte intervención del crédito. Los bancos especializados asumen dentro del sistema un doble papel: responsales del control monetario y fuente de financiación sectorial; a menudo estas funciones entran en conflicto.
- 3.- Rigidez. El sistema bancario en China está basado en el principio de especialización operacional y de actuación en régimen de monopolio.
- 4.- Ineficacia en la gestión. El sistema carece de mecanismos de disciplina económica tales como la quiebra.
- 5.- Ineficacia en el control de la gestión financiera de las empresas a las que se proporciona financiación.
- 6.- Política de tipos de interés irracional e inflexible.

Los mercados financieros.

Los mercados ^{inter}bancario, de divisas y de valores están todavía en una fase embrionaria; de hecho la docena que existen en la actualidad son calificados de "experimentales".

El B.CH. y el C.I.C.I. son las entidades que participan más activamente en estos mercados.

En la medida que el sistema bancario en China ha sido un canal en sentido vertical de la financiación del gobierno, no ha sido necesaria la existencia de un mercado interbancario. Actualmente y dentro de un marco político descentralizador, el B.P.C. está promoviendo la circulación de flujos financieros en sentido horizontal, entre bancos. Ya en 1985, - las sucursales más importantes de los cuatro bancos especializados empezaron a realizar, con carácter informal, compras y ventas de depósitos dentro de su propia plaza.

Los mercados de obligaciones y acciones existentes en la actualidad son mercados no organizados ("over the counter") cuyas funciones principales son:

- * Movilizar recursos destinados a financiar el desarrollo y la reforma económica.
- * Proporcionar a los inversores una rentabilidad superior a la de la única inversión alternativa: los depósitos bancarios.
- * Asegurar la liquidez.

Para las empresas emisoras, estos mercados constituyen además una vía de obtener financiación alternativa a bancos y gobierno.

El volumen de obligaciones que se negocia es muy superior al de acciones. Estas obligaciones son emitidas por el gobierno, los bancos estatales y algunas empresas.

En la actualidad existen en China aproximadamente 6.000 empresas que han emitido acciones por un valor de 800 M. de dólares U.S.A. La mayor parte son dinámicas industrias rurales de pequeña dimensión que operan al margen del último Plan.

Estas acciones ofrecen una rentabilidad fija y, además, un dividendo de carácter variable en función de los beneficios. En ocasiones funcionan como billetes de lotería con premios en metálico o en especie.

Las acciones que se negocian en los mercados no organizados son emitidas por sociedades cuyos accionistas son personas físicas individuales, no necesariamente empleados de dichas sociedades. Esto último las distingue de aquellas empresas cuyas acciones están en poder de los empleados y no son negociables. En la actualidad no se puede precisar con exactitud si la mayoría del capital de las empresas que cotizan está en manos privadas o públicas.

Las compras y las ventas de títulos se hacen siempre al contado y no se realizan compras con apalancamiento.

Los inversores que acuden a estos mercados son, en general, inversores a largo plazo; sólo un bajo porcentaje realiza su inversión antes de la amortización del título.

Los mercados no organizados de acciones y obligaciones en China están jugando un importante papel en la transformación del modelo tradicional de economía planificada al de economía de mercado con planificación.

Como parte integrante de su altamente planificada economía, China posee un exhaustivo sistema de control de cambios. En la actualidad el control sobre sus recursos en divisas es muy estrecho debido a su escasez. La moneda local, - el Remimbi, no es convertible.

La política de apertura ha dado una mayor autonomía a los usuarios finales de divisas, ello, unido a la introducción gradual de los mecanismos de mercado en la economía, ha creado un clima más favorable para la inversión extranjera.

La normativa vigente sobre control de cambios data de 1980 y en ella se establece que las divisas están sujetas a la gestión centralizada y control por parte del gobierno. El órgano administrativo encargado de la supervisión del control de cambios es la Administración Estatal del Control de Cambios (A.E.C.C.); la gestión corresponde al Banco de China.

La mencionada normativa trata de forma diferente a empresas extranjeras y nacionales. Para las primeras mantener cuentas en divisas es un derecho, sin embargo, las empresas nacionales pueden hacerlo sólo mediante autorización; por otra parte, mientras las empresas extranjeras pueden depositar en cuentas bancarias la totalidad de sus ingresos en divisas, las nacionales sólo pueden depositar un determinado porcentaje.

Las empresas extranjeras están obligadas a abrir una cuenta en divisas en el B.CH. o en otra institución financiera que haya sido autorizada por la A.E.C.C.; pudiendo hacer-

lo en cinco monedas: dólares U.S.A., dólares H.K., libras esterlinas, marcos alemanes y yenes.

El control sobre dichas empresas se efectúa al exigírseles hacer pasar a través de esa cuenta todos los ingresos y gastos en divisas; estos últimos han debido ser - previamente presupuestados o aprobados por la A.E.C.C. Los bancos desempeñan en el engranaje del control de cambios - la función de supervisores de las mencionadas cuentas.

La liquidación de las transacciones entre empresas extranjeras o de éstas con personas individuales se realiza en Remimbis con sólo dos excepciones: que exista autorización específica de la A.E.C.C. o que se trate de empresas situadas dentro de las Zonas Económicas Especiales. - En estos dos casos las liquidaciones pueden realizarse en divisas.

La asignación de divisas realizada por el Estado se hace efectiva a través de la disposición de cantidades - máximas que las empresas extranjeras pueden comprar con - Remimbis al B. CH., al tipo de cambio oficial.

En 1986, el Consejo de Estado da un paso adelante - muy importante en materia de control de cambios al autorizar a las empresas extranjeras a operar en divisas entre - ellas. Para lo cual se crearon en varias ciudades costeras y en las Zonas Económicas Especiales, Centros de Negocia-ción de Divisas (C.N.D.).

Estos C.N.D. que actúan de forma independiente deben ser autorizados por el B.P.C. y están bajo la supervisión de la A.E.C.C.. En ellos sólo pueden operar las empresas - extranjeras bien entre ellas o con empresas chinas, para lo cual deben encontrar una contrapartida a cada operación.

El tipo de cambio fijado en cada transacción debe ser notificado y aprobado por la A.E.C.C.. De esta forma, aunque las partes pueden acordar libremente el tipo de cambio y éste fluctúe de acuerdo con las fuerzas del mercado, la A.E.C.C. se reserva la facultad de establecer límites a estas fluctuaciones.

Los C.N.D. pueden ser considerados como una institución análoga a la de los mercados monetarios occidentales.

III.- LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

La reforma del sistema financiero es un paso necesario para el desarrollo económico de China.

El sistema financiero que surgió de la reforma de 1979 no ha constituido un marco institucional adecuado para la implementación de una política monetaria efectiva a través de instrumentos de control indirecto. El racionamiento del crédito ha sido el mecanismo utilizado por el -

B.P.C. para contener la fuerte presión de la demanda producida por el rápido crecimiento de la economía en los últimos años.

Se hace pues necesario plantear una reforma que deberá ir orientada en el sentido siguiente:

- Dotar de autonomía al banco central (B.P.C.) en la ejecución de la política monetaria para cuya implementación deberá ir desterrando la fijación de cuotas de crédito e ir introduciendo paulatinamente instrumentos de mercado.
- Liberar al sistema bancario de la responsabilidad de contribuir a la mejora de la estructura de los distintos sectores de la economía y de las relaciones de subordinación con el poder político, permitiendo a las entidades asumir plena responsabilidad en la gestión de sus activos y pasivos.
- Desregular y racionalizar los tipos de interés.
- Crear bancos no especializados que presten una amplia gama de servicios financieros a las empresas y contribuyan a fomentar la competencia entre los bancos existentes. En estrecha relación con esto, mejorar la preparación técnica del personal especializado.
- Desarrollar un mercado de capitales eficiente. Los mercados no organizados que funcionan en la actualidad con carácter experimental, constituyen un embrión de

lo que en un futuro podrían ser las bolsas oficiales de valores en las que participaran agentes profesionales (v.gr. bancos) que ejecutasen órdenes procedentes de los mercados no organizados y negociasen entre ellos fijando precios.

- Potenciar los Centros de Negociación de Divisas (C.N.D.) con el fin de racionalizar la fuerte demanda de divisas. Estos C.N.D. podrían constituir la vía oficiosa de llevar a cabo la necesaria devaluación del Remimbi.

IV.- BIBLIOGRAFIA

- CANICE CHEW-MING Chan. "Technology transfer in China".
International Financial Law Review. Mayo 1988. Pág. 32-34

"China's FX adjustment centres". International Financial
Law Review. Diciembre 1988. Pág. 32-34.
- CHINA ECONOMIC HANDBOOK. 1ª Edición. Euromonitor Publica-
tions Limited. Londres 1986.
- CHINA FOREIGN ECONOMIC LEGISLATION Vol I. Foreign Langua-
ges. R.P.C. 1986.
- D.S. CHEUNG y MEI PEIHUA. "The Exchange Control System of
the People's Republic of China". International Financial
Law Review. Febrero 1988. Pág. 17-21.
- ELLMAN, Michael. "China's OTC Markets". Comparative Econo-
mic Studies. Primavera 1988. Pág. 59-64.
- FRINGS, Mary. "Never Mind the politics, feel the profit".
The Banker. Diciembre 1987. Pág. 8-16.
- GOODSTADT, Leo. "Bankers' winter chill". Euromoney. Marzo
1988. Pág. 87-92.
- ON-KIT TAM. "Reform of China's Banking System". The world
Economy Vol. 9, nº 4. Diciembre 1986. Pág. 427-440.
- WILSON, Dick. "Times they are a-changing". The Banker. Sep-
tiembre 1987. Pág. 66 y ss. gg.
- ZHOU XIAOCHUAN y ZHU LI. "China's Banking System: current
status, perspective on reform". Journal of Comparative
Economics. Vol. 11, 1987. Pág. 399-409.