

LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO CHINO

La reforma del sistema financiero chino¹

Este artículo ha sido elaborado por Alicia García Herrero y Daniel Santabárbara García, de la Dirección General de Asuntos Internacionales.

Introducción

Hace ya algunos años que las autoridades chinas iniciaron un proceso de reforma del sistema financiero, desde un modelo centralizado e intervenido hacia un modelo de mercado. Dado el tamaño de la economía china, con un cuarto de la población y un 12,5% del PIB mundial (en términos de paridad de poder adquisitivo), el éxito de dicha reforma no solo será importante para China sino también para el resto de la economía mundial.

La reforma del sistema financiero chino se inserta en un esfuerzo más amplio de estabilización macroeconómica y de liberalización de los distintos sectores de la economía. El sistema financiero es clave por las necesidades de financiación de una economía tan dinámica como la china. En cualquier caso, el sistema financiero chino es ya uno de los mayores del mundo en términos absolutos —el crédito bancario alcanza más del 180% del PIB, y los activos de renta fija y variable, alrededor del 70% del PIB—, pero aún tiene un enorme potencial de crecimiento pues los activos per cápita siguen siendo reducidos, como es habitual en países con una baja renta per cápita.

En este artículo se describe la transformación del eje principal del sistema financiero chino, el sector bancario, y su estructura actual, a la vez que se evalúa el proceso de reforma que están llevando a cabo las autoridades chinas.

Cambios en la estructura del sistema bancario chino

Hasta 1979, el sistema bancario chino, como en otras economías planificadas, constaba de un solo banco, el Banco del Pueblo de China (BPC), que actuaba como banco central y único banco comercial. Tras la separación de ambas funciones, el BPC siguió encargado de la política monetaria y la regulación bancaria y se crearon, ya en los años ochenta, cuatro grandes bancos públicos, especializados en la concesión de créditos, cada uno de ellos en un área considerada clave para el desarrollo económico del país; en concreto, el sector agrícola, el industrial, el comercio exterior y el sector de la construcción. Aunque la participación de los cuatro grandes bancos públicos en el sistema bancario se ha reducido paulatinamente a medida que se han creado nuevos bancos, sigue siendo de más del 60% en términos de los activos, lo que supone una elevada concentración del sistema bancario respecto a estándares internacionales (véase cuadro 1). Estos cuatro bancos son también los que acumulan más préstamos impagados² y donde se han concentrado los esfuerzos de reestructuración de las autoridades chinas.

En los años ochenta también se permitió la creación de corporaciones de inversión para incentivar el desarrollo del sector privado y, en los noventa, de compañías de gestión de activos, de valores y de seguros, que han contribuido al rápido desarrollo del mercado bursátil. Asimismo, se permitió la privatización parcial de algunos bancos comerciales, en manos de Gobiernos locales. Aunque su actividad se concentra en un ámbito regional, han crecido mucho y han ampliado la naturaleza de sus operaciones, además de haber introducido una cultura corporativa más orientada al mercado. Por este motivo, y salvadas las distancias, pueden ser

1. Este artículo es un resumen del Documento Ocasional n.º 0406, *Where is the Chinese banking system going with the ongoing reform?* 2. El término «préstamo» debe interpretarse en este artículo de una manera amplia; se refiere a cualquier forma de instrumentación del riesgo crediticio.

COMO % DEL TOTAL DE ACTIVOS DEL SISTEMA BANCARIO						
	Grandes bancos comerciales públicos	Bancos de desarrollo y otros bancos comerciales	Cooperativas de crédito	Bancos extranjeros	Otras instituciones	Activos totales (mm de USD)
1995	77	7	16	-	-	891
1996	75	9	16	-	-	1.113
1997	74	9	16	-	1	1.353
1998	74	9	16	-	1	1.510
1999	73	10	16	-	1	1.677
2000	72	12	15	-	1	1.869
2001	68	14	17	-	1	2.009
2002	63	20	11	1	5	2.839
2003	61	22	11	1	5	3.356

FUENTE: CEIC.

un observatorio de lo que podrá ocurrir con los cuatro grandes bancos públicos cuando se privaticen, como prevén las autoridades chinas.

En 1994, cuando los cuatro grandes bancos públicos habían ido encauzando su actividad a la banca comercial, las autoridades chinas crearon tres nuevos bancos de desarrollo para prestar a las empresas públicas, con especial atención a los sectores agrícolas y de comercio exterior. Adicionalmente existe un elevado número de pequeñas cooperativas de crédito de carácter local (rural o urbano), algunas de las cuales se han ido reestructurando desde mitad de los noventa hacia bancos comerciales de ámbito local, que están en buena parte en poder de los Gobiernos locales. Estos bancos comerciales locales se han especializado en la concesión de créditos a pequeñas y medianas empresas. Existen también algunas entidades extranjeras, la mayoría de las cuales son sucursales u oficinas de representación, con una participación prácticamente irrelevante en el total de activos en moneda local. Además, los bancos extranjeros aún operan con restricciones geográficas y en cuanto al tipo de cliente y de moneda.

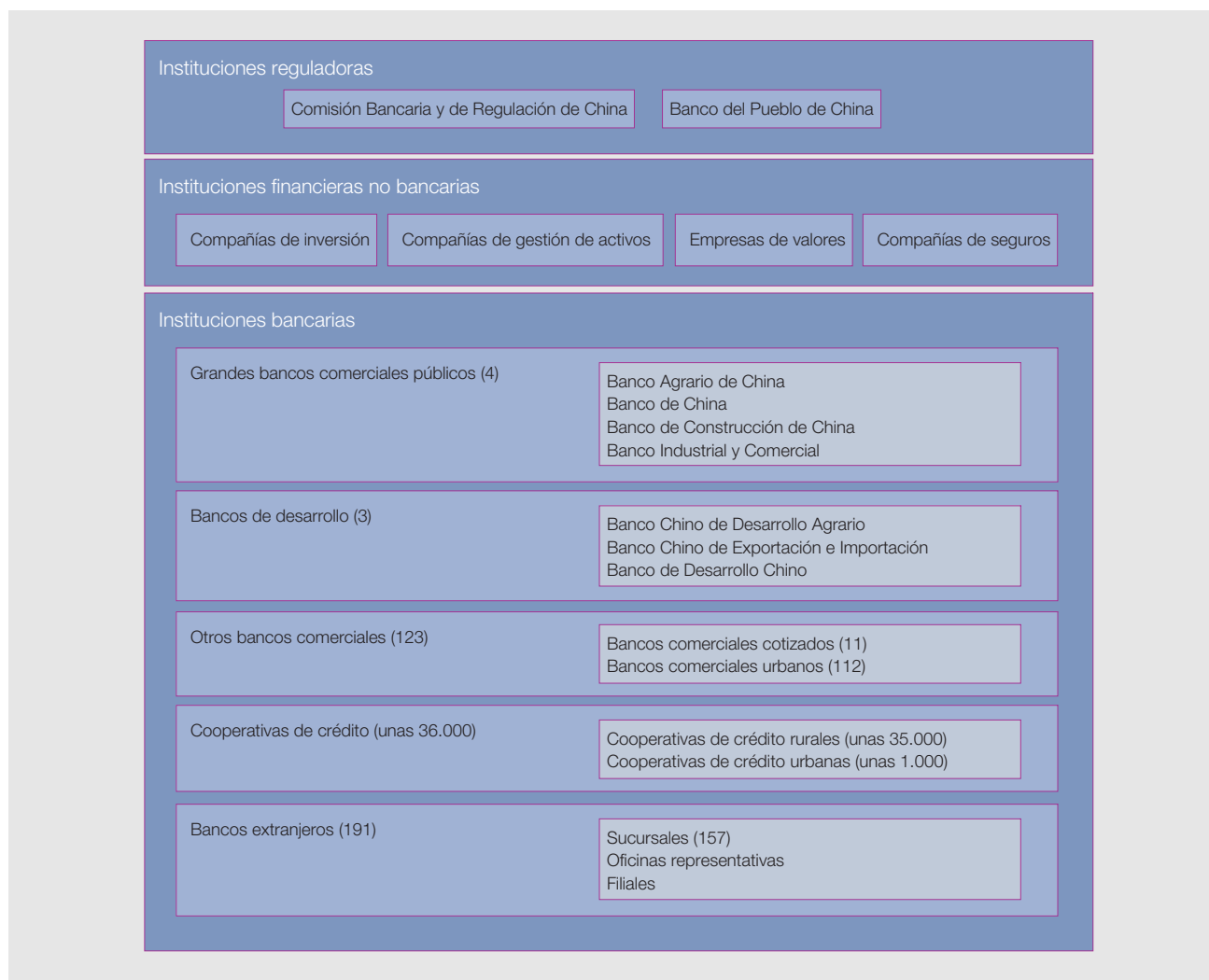
Finalmente, en 1999, al tiempo que se tomaban medidas para la reestructuración de los cuatro grandes bancos públicos, se creó una compañía estatal de gestión de activos impagados para cada uno de ellos. Adicionalmente, en abril de 2003, las competencias de regulación financiera se transfirieron a una nueva institución, la Comisión Bancaria y de Regulación de China (CBRC). El esquema 1 da una visión de conjunto de la estructura actual del sistema bancario chino.

Una perspectiva del proceso de reforma bancaria

Después de la crisis asiática en 1997, las autoridades chinas pusieron en práctica una serie de reformas encaminadas a transformar, de manera gradual, el sistema bancario estatal en un sistema bancario competitivo y rentable. Las reformas se concentraron en tres áreas: (i) la reestructuración bancaria, que conlleva la eliminación de los préstamos impagados de los balances bancarios, la recapitalización de las entidades viables pero con escaso capital y la fusión o cierre de las instituciones inviables; (ii) la liberalización financiera, a través de la eliminación gradual de las interferencias gubernamentales, que permita la concesión de créditos y la determinación de los tipos de interés bajo criterios de mercado, así como la apertura paulatina del sector bancario a la competencia extranjera; y (iii) la mejora de la regulación y la supervisión bancaria. En los epígrafes siguientes se analizan con más detalle estos tres ámbitos de reforma.

REESTRUCTURACIÓN

La baja capitalización del sistema bancario chino, acompañada del enorme volumen de préstamos impagados, son los principales problemas a los que se enfrentan las autoridades chinas. Estos



FUENTE: Banco de España.

problemas se agudizan en los cuatro grandes bancos públicos no solo porque han mantenido relaciones más estrechas con las deficitarias empresas estatales, sino también por su importancia sistémica. De hecho, tras las cooperativas de crédito, son los cuatro bancos públicos los que acumulan un mayor porcentaje de morosos respecto a los préstamos totales (20% del total) (véase cuadro 2).

Aunque la reducción de la tasa de impagados sugiere que el problema de los préstamos impagados se está solventando paulatinamente en los últimos tiempos, en realidad se debe más al rápido crecimiento del crédito, asociado al auge de inversión y a las oportunidades de negocio en el sector exportador, que a una reducción de los morosos o fallidos. De hecho, aunque el porcentaje de impagados respecto al total de préstamos ha caído rápidamente en los cuatro grandes bancos públicos, del 25% al 20%, el volumen de impagados en estos bancos representa aún el 17% del PIB. Además, el valor de los préstamos impagados ha seguido aumentando en términos absolutos hasta 2002, y solo en 2003 ha experimentado una ligera caída (véase cuadro 2). Asimismo, si se considera el sistema financiero en su conjunto (incluyendo las compañías de gestión de activos impagados, a las que se les transfirieron los créditos morosos), los impagados se elevan en total al 36% del PIB, equivalente a 480.000 millones de dólares (véase cuadro 3)³.

3. Algunos analistas independientes han llegado a estimar el volumen de préstamos impagados del sistema financiero en el 50% del PIB.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Préstamos impagados (mm de USD)	155	75	198	196	213	245	232
Préstamos totales (mm de USD)	-	753	793	786	850	968	1.139
Préstamos impagados como % del total de préstamos	25	10	25	25	25	25	20
Préstamos impagados como % del PIB	17	8	20	18	18	20	17

FUENTES: Pei y Shirai (2004), basado en los datos oficiales chinos y cálculos propios.

Las potenciales consecuencias del elevado volumen de préstamos impagados se agravan si se considera la escasa solvencia de las entidades financieras chinas, especialmente en el caso de los bancos de desarrollo y en los cuatro grandes bancos públicos. Estos últimos mantienen un coeficiente de capital del 4,6%⁴, a pesar de haber disfrutado de varios programas de recapitalización en los últimos años. Así, en 1998, el Gobierno inyectó 33.000 millones de dólares en los cuatro grandes bancos públicos. Además, en el período 1999-2000, se permitió a los cuatro grandes bancos públicos y a un banco de desarrollo transferir 170.000 millones de dólares de préstamos impagados, a valor contable, a las cuatro compañías de gestión de activos impagados creadas para este fin. Aunque es una práctica poco frecuente, las autoridades chinas prefirieron crear una compañía de gestión de activos por cada uno de los cuatro grandes bancos públicos, porque existe una gran dispersión en el número y tipo de clientes en los diferentes bancos, dada la especialización de los mismos, lo que dificultaría aún más una recuperación centralizada de dichos préstamos impagados. Al final de 2003, estas compañías gestionaban más de 100.000 millones de dólares en préstamos impagados, una cantidad equivalente al 8% del PIB (véase cuadro 3).

Estos esfuerzos de saneamiento de los cuatro bancos públicos se acompañaron de una serie de medidas encaminadas a mejorar su eficiencia y a evitar la acumulación de nuevos préstamos morosos. Entre ellas se incluyó el cierre de algunas sucursales y la reducción del personal de dichos bancos, el fortalecimiento de la gestión bancaria y de los controles internos, la creación de consejos de administración y la modernización de la gestión del riesgo de crédito.

También se ha procedido a la reestructuración de entidades más pequeñas, como las cooperativas de crédito, que se consolidaron a través de fusiones y cierres entre 2000 y 2002. En agosto de 2003, se introdujeron nuevas medidas destinadas a las cooperativas rurales de crédito, basadas en el establecimiento de objetivos para cada entidad, que, de cumplirse, permiten recibir inyecciones adicionales de capital por parte del BPC o del Gobierno local.

LIBERALIZACIÓN

Los esfuerzos de liberalización del sistema financiero comenzaron en la segunda mitad de los noventa, de una manera muy gradual. En 1998 se otorgó a los cuatro grandes bancos públicos una mayor responsabilidad en la concesión de préstamos y se eliminó parcialmente el sistema de cuotas de crédito. Asimismo se redujo el coeficiente de caja desde el 20% hasta el 8%, y, de nuevo, hasta el 6% en noviembre de 1999, así como la remuneración de las reservas excedentarias, para evitar la acumulación de activos líquidos por parte de los bancos e incentivar la concesión de préstamos. También se permitió una cierta flexibilidad en la determinación de

4. Los bancos comerciales de ámbito local y los bancos comerciales parcialmente privatizados se encuentran en una posición ligeramente mejor, con ratios de capital del 6,8% y 6%, respectivamente.

	A finales de	mm de USD	Préstamos impagados (% del total de préstamos)	Préstamos impagados (% del PIB) (a)
TOTAL DEL SISTEMA FINANCIERO	mar-04	480	-	36
TOTAL DEL SISTEMA BANCARIO	dic-03	373	19	28
Grandes bancos comerciales públicos	dic-03	232	20	17
Bancos comerciales cotizados	mar-04	23	7	2
Bancos de desarrollo	jun-03	19	18	1
Cooperativas de crédito	mar-04	60	30	4
Compañías de gestión de activos	dic-03	107	-	8

FUENTES: Estimaciones de los autores basadas en cifras oficiales publicadas por BOFIT (2004), Ernst & Young (2004), Ping (2003) y Pei y Shirai (2004).

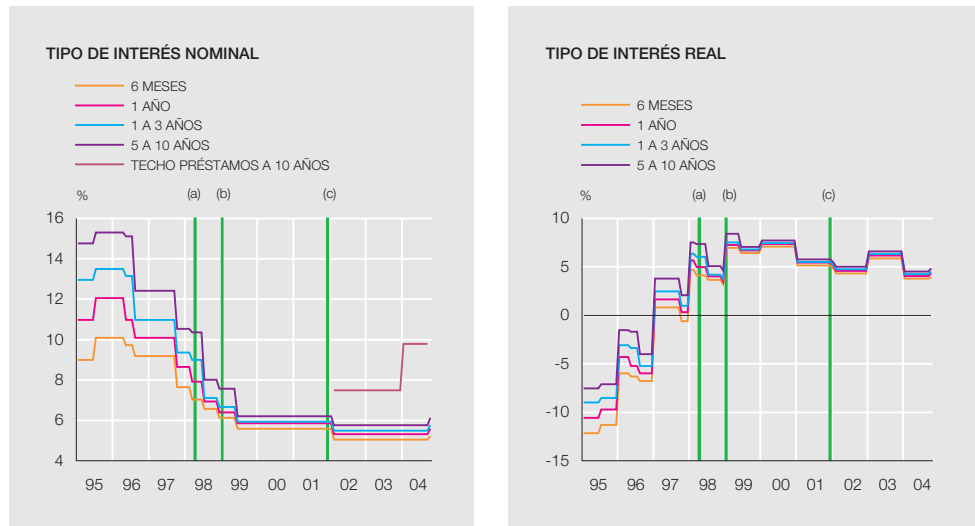
a. PIB anual en junio de 2003.

los tipos de interés en el mercado mayorista, se unificó el mercado interbancario y se eliminó el techo del tipo de interés en dicho mercado.

En 1999 se prohibió explícitamente cualquier interferencia del Gobierno en el préstamo comercial y se avanzó en la privatización de algunos bancos locales. Recientemente, se ha ido ampliando el techo de los tipos de interés sobre los préstamos: en 2002, se permitió a los bancos establecer un tipo de interés hasta 1,3 veces el tipo de interés de referencia; en enero de 2004, este techo se amplió hasta 1,7 veces, y en octubre se suprimió completamente (véase gráfico 1). Con estas medidas, las autoridades chinas esperan animar el préstamo a las pequeñas y medianas empresas, hasta ahora dificultado por las necesidades de financiación de las empresas estatales, y mejorar la gestión del riesgo por parte de las entidades, al poder establecer el tipo de interés de los préstamos en función del riesgo.

Al mismo tiempo, los tipos nominales de referencia de préstamos y de depósitos han caído sustancialmente en los últimos años, mientras que los tipos reales de préstamos se han incrementado desde niveles negativos, en el período de la inflación de dos dígitos, hasta el 6%, que prácticamente se ha mantenido desde 2000 a la actualidad (véase gráfico 1). El aumento en los tipos reales, aunque esperado dentro de un proceso de liberalización y coherente con el elevado dinamismo de la economía china, es preocupante si se tiene en cuenta el alto nivel de préstamos impagados y el rápido crecimiento del crédito en ausencia de técnicas adecuadas de gestión del riesgo de crédito. Finalmente, y a pesar de la liberalización, el diferencial entre los tipos de referencia de préstamos y de depósitos ha permanecido prácticamente constante en 300 puntos básicos, lo que no parece apuntar a un fuerte aumento de la competencia en el sistema bancario.

Un elemento clave del proceso de liberalización financiera ha sido la adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) a finales de 2001, según la cual China se compromete a la completa apertura del sistema bancario a la competencia exterior para finales de 2006. Desde la adhesión a la OMC, todos los bancos —incluso los extranjeros— han podido realizar ciertas transacciones en moneda extranjera, particularmente en lo que concierne a las actividades de depósito. Asimismo, desde 2003, los bancos extranjeros han sido autorizados a operar en el mercado mayorista en moneda local, pero con límites geográficos estrictos. A partir de finales de 2006, se suprimirán todas las restricciones. El cuadro 4 muestra el calendario de apertura a la banca extranjera por regiones.



FUENTE: CEIC.

- a. Flexibilización del mercado de préstamos.
- b. Ausencia de intervención gubernamental.
- c. Adhesión a la OMC.

REGULACIÓN

Las medidas de reestructuración y liberalización han sido acompañadas por esfuerzos de mejora del marco regulatorio y supervisor, centrado en el mecanismo de clasificación de los créditos y en las normas de provisión, que se encontraban lejos de los estándares internacionales.

Con la primera ola de reformas, a mediados de los noventa, las autoridades establecieron el requerimiento de una ratio de capital mínimo para todos los bancos comerciales. Desde 2002, los bancos chinos han introducido nuevas técnicas de concesión de créditos y de análisis del riesgo de crédito más alineadas con las prácticas internacionales. Así, el sistema de clasificación del crédito fue reformado en 2002, adoptando una categorización de los préstamos en cinco niveles, similar a la del acuerdo de Basilea I; sin embargo, solo han comenzado a introducirla algunos bancos muy recientemente. Por este motivo, las autoridades han puesto una fecha límite, finales de 2005, para que todas las entidades incorporen dicho sistema.

La publicación de los estados contables también ha mejorado, especialmente para los bancos cuyos títulos cotizan en mercados de valores que, en consecuencia, deben ser auditados. Además, se ha procurado mejorar el gobierno de las empresas, a través de la creación de consejos de accionistas que incluyan consejeros externos.

La CBRC ha impulsado la introducción de los principios de supervisión bancaria de Basilea I desde sus primeras fases y ha creado un entorno normativo adecuado a los supervisores y coherente con unos criterios de mayor responsabilidad y transparencia. Con respecto a la transparencia, esta entidad ha anunciado la publicación trimestral de los datos de préstamos impagados en el sector bancario.

Reformas programadas

A lo largo de 2004, las autoridades chinas han anunciado medidas adicionales en los ámbitos de reestructuración, liberalización y regulación del sistema financiero.

En cuanto a la reestructuración, se ha establecido una meta de la reducción de los morosos para los cuatro grandes bancos públicos hasta el 15% de los préstamos totales para finales

Criterio geográfico	La banca extranjera puede comenzar a ofrecer servicios en moneda local a:		
	Empresas y personas físicas extranjeras	Empresas chinas	Personas físicas chinas
Apertura de Shanghai, Shenzhen	1996	2003	2006
Apertura de Tianjing, Dalian	2001	2003	2006
Apertura de Guangzhou, Qingdao, Nanjing, Wuhan	2002	2003	2006
Apertura de Jinan, Fuzhou, Chengdu, Chongqing	2003	2003	2006
Apertura de Kunming, Zhuhai, Beijing, Amoy	2004	2004	2006
Apertura de Swatow, Ningbo, Shenyang, Xian	2005	2005	2006
Eliminación de todas las barreras geográficas	2006	2006	2006

FUENTE: Deutsche Bank Research (2004).

a. Los servicios bancarios en moneda extranjera fueron liberalizados en todo el territorio chino tras la adhesión de China a la OMC.

de 2005. En segundo lugar, estos cuatro bancos cotizarán en los mercados bursátiles internacionales. Las autoridades esperan que los inversores estratégicos estén implicados en este proceso de diversificación de la propiedad para conseguir así una mejor gestión de dichas instituciones. Los primeros que saldrán a bolsa serán el Banco de China y el Banco de Construcción de China, en los años 2004 y 2005, respectivamente. Para sanear sus balances antes de salir a bolsa, estos bancos recibieron una inyección capital de 22.500 millones de dólares a finales de 2003.

La segunda medida anunciada es la reestructuración de las cooperativas rurales de crédito, que incluye la clarificación de su estructura de propiedad y una mejor gestión. En paralelo, la CBRC anunció que reestructuraría el resto de instituciones financieras, incluyendo los bancos de desarrollo y las compañías de gestión de activos impagados.

Respecto a la liberalización financiera, el BPC estudia el momento adecuado para flexibilizar los tipos de interés de los depósitos. Al mismo tiempo, el recalentamiento de la economía china ha provocado que el BPC restrinja la liquidez del sistema, que había aumentado considerablemente con la reducción de los coeficientes de caja en los últimos años. Así, en el último año, dicho coeficiente se ha incrementado de nuevo del 6% al 7,5%, y también se ha aumentado el tipo de interés de redescuento en 27 puntos básicos, lo que ha llevado a una cierta volatilidad en los tipos de interés en el mercado interbancario. Con respecto a la apertura a la competencia extranjera, la insuficiencia de capital en el sistema bancario ha contribuido a que las autoridades chinas eleven el límite de propiedad extranjera en las entidades del 15% al 20%. Por otra parte, la CBRC anunció que la expansión y la entrada de la banca extranjera se facilitarían a través de la reducción de los requisitos mínimos de capital y la simplificación de los procedimientos administrativos.

Finalmente, se están poniendo en práctica medidas para mejorar la regulación y la supervisión bancaria. Así, la CBRC anunciará una nueva regulación sobre la gestión del riesgo de crédito en línea con los tres pilares del acuerdo de Basilea II. Se espera, por tanto, que los grandes bancos construyan su propio sistema interno de clasificación del riesgo de crédito. Las autoridades planean que este sistema pueda estar completamente operativo en China en tres o cuatro años.

**Valoración del proceso
de reforma y posibles
medidas adicionales**

Por lo anteriormente descrito, no cabe duda de que las autoridades chinas siguen comprometidas con la reforma del sistema financiero. Las medidas que se han tomado hasta el momento son sin duda necesarias, aunque aún no se vislumbra una clara mejoría en el funcionamiento del sistema bancario, lo cual es particularmente preocupante con vistas a su apertura total a la competencia externa a finales de 2006.

El proceso de reestructuración no ha reducido apenas el elevado nivel de préstamos impagados ni ha mejorado la solvencia de los cuatro grandes públicos. La reducción en la proporción de impagados se debe al fuerte crecimiento del crédito, con el riesgo de que, en un futuro, pueda aflorar un nuevo aumento de la morosidad, sobre todo si el crédito se sigue concediendo bajo unos criterios parecidos a los del pasado. Además, la gestión de los activos impagados por parte de las agencias creadas para este fin está siendo lenta (solo un tercio del total ha sido vendido), principalmente a causa del difuso entramado legal bajo el que operan dichas agencias.

El proceso de liberalización aún no ha conseguido reducir la muy elevada participación del sector público en el sistema bancario, los controles administrativos no han sido completamente eliminados y la competencia es todavía escasa, especialmente para los cuatro grandes bancos públicos. No obstante, esta situación debería cambiar con la completa apertura a la competencia extranjera y con la reciente expansión de la actividad de los bancos parcialmente privatizados.

Aunque se han introducido mejoras importantes en la regulación y en la supervisión, el rápido crecimiento del crédito plantea incertidumbres sobre la gestión del riesgo de crédito. Por otro lado, la introducción de medidas más rígidas para dotar provisiones sobre préstamos impagados no ha conseguido aumentar los fondos de los bancos para este fin. Finalmente, queda aún mucho camino por recorrer en la mejora del gobierno corporativo.

En este contexto, parece necesario acelerar el proceso de reforma del sistema bancario para que facilite la financiación de una economía tan dinámica como la china. En el corto plazo, los dos retos principales son: (i) la reducción del aún elevado nivel de préstamos impagados, y (ii) la transformación de los bancos —especialmente los cuatro grandes bancos públicos— en entidades rentables y solventes.

Además, por las experiencias de reestructuración bancaria de otros países, la reforma del sistema financiero chino debería ser integral y rápida para evitar asimetrías en el funcionamiento de los distintos mercados. También debería incluir una visión de largo plazo sobre el tamaño, la estructura y el marco institucional del sistema bancario. A tal fin, las experiencias anteriores muestran la utilidad de avanzar rápidamente en la recapitalización bancaria y en la eliminación de los préstamos impagados antes de privatizar las entidades. No obstante, la participación extranjera en la privatización del sistema bancario y en la reducción de los préstamos impagados acumulados parece clave, ya que podría colaborar en la capitalización y, al mismo tiempo, alentar a mejorar el gobierno corporativo y la gestión del riesgo. Adicionalmente, la experiencia de otras economías planificadas que han transitado hacia sistemas de mercado muestra la utilidad de reestructurar el sistema bancario en paralelo a las empresas públicas, para eliminar el origen principal de los préstamos morosos. Por último, el entorno legal debe favorecer el buen funcionamiento del mercado, especialmente respecto a la protección del acreedor, así como simplificar los procesos de quiebra y suspensión de pagos.

En lo que se refiere a la liberalización financiera, la experiencia muestra que la regulación y supervisión bancarias deben reforzarse al liberalizar la concesión del crédito y los tipos de inte-

rés. Esto es especialmente importante en un sistema bancario escasamente capitalizado, como es el caso de China. Además de reforzar la supervisión, la gestión bancaria, en especial del riesgo, parece clave.

En resumen, hay signos claros de avance en la reforma del sistema financiero chino, pero existen dudas sobre si está siendo lo suficientemente rápida como para afrontar los retos de la completa apertura del sistema bancario a la competencia externa a finales de 2006. Por ello, parece necesaria una aceleración y una generalización de la reforma, que permita la consolidación del sistema bancario, en la que los bancos más viables y sólidos adquieran un papel principal en la financiación del crecimiento chino.

19.11.2004.