



CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

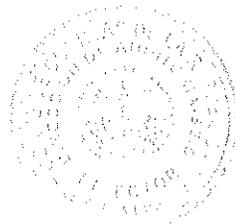


DIRECCIÓN DE AUDITORIA SEIS

INFORME

EXAMEN ESPECIAL AL PROCESO DE AUTORIZACION SOBRE LA VENTA DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS DEL PROGRAMA DE LA FUNDACION SALVADOREÑA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL "PROMOCIÓN A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA", A LA SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA Y SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO Y OTRAS ENTIDADES RELACIONADAS, DURANTE EL PERIODO DEL 01 DE ENERO DE 2007 AL 31 DE AGOSTO DE 2010.

SAN SALVADOR, DICIEMBRE DE 2010



INDICE

CONTENIDO	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	
I. ANTECEDENTES DEL EXAMEN	1
II. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL EXAMEN	1
1. OBJETIVO GENERAL	1
2. OBJETIVOS ESPECIFICOS	1
3. ALCANCE DEL EXAMEN	2
4. LIMITANTES DEL EXAMEN	2
5. ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA	2
III. CONCLUSIÓN	5
IV. RECOMENDACIÓN	7
V. PÁRRAFO ACLARATORIO	8



Licenciado

José Enrique Sorto Campbell
Superintendente de Competencia
Suplente en Funciones
Presente.

De conformidad a los Artículos 195 y 207 incisos 4 y 5 de la Constitución de la República, y el Artículo 5 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, hemos efectuado Examen Especial al Proceso de autorización sobre la venta de la Cartera de Préstamos del Programa de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social "Promoción a la Micro y Pequeña Empresa", a la Superintendencia de Competencia y Superintendencia del Sistema Financiero y Otras Entidades Relacionadas, durante el período del 01 de enero de 2007 al 31 de agosto de 2010, del que se presenta el respectivo informe, así:

I. ANTECEDENTES DEL EXAMEN

Con base a requerimiento del Departamento de Participación Ciudadana de la Corte de Cuentas de la República a través de notas REF-DPC-256-2010 de fecha 28 de junio del 2010, se emitió la Orden de Trabajo No.60/2010, de fecha 19 de agosto de 2010, para que se efectúe Examen Especial al Proceso de Autorización Sobre la Venta de la Cartera de Préstamos del Programa de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social "Promoción a la Micro y Pequeña Empresa", a la Superintendencia de Competencia y Superintendencia del Sistema Financiero y Otras Entidades Relacionadas, durante el período del 01 de enero de 2007 al 31 de agosto de 2010.

II. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL EXAMEN.

1. OBJETIVO GENERAL.

Realizar Examen Especial al Proceso de Autorización Sobre la Venta de la Cartera de Préstamos del Programa de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social "Promoción a la Micro y Pequeña Empresa", a la Superintendencia de Competencia y Superintendencia del Sistema Financiero y otras Entidades relacionadas, durante el período del 01 de enero de 2007 al 31 de agosto de 2010, para evaluar el cumplimiento de la normativa legal y el proceso de autorización de la concentración económica efectuada, de conformidad a las disposiciones legales vigentes; y, aplicando para tal efecto, las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- Evaluar el cumplimiento de la normativa legal por parte de la Superintendencia de Competencia, en cuanto al proceso de autorización de la concentración económica

entre la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Banco de América Central (BAC).

- Verificar que las entidades responsables de la vigilancia del funcionamiento de FUSADES en relación a la legalización e inscripción de la ONG en el Ministerio de Gobernación y retención de impuestos por parte del Ministerio de Hacienda, esté de conformidad con lo establecido legalmente y conforme a sus competencias.

3. ALCANCE DEL EXAMEN

Nuestro trabajo consistió en efectuar un Examen Especial sobre la venta de la Cartera de Préstamos del Programa de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social "Promoción a la Micro y Pequeña Empresa", a la Superintendencia de Competencia y Superintendencia del Sistema Financiero y otras Entidades relacionadas, durante el período del 01 de enero de 2007 al 31 de agosto de 2010, de conformidad con Normas de Auditoría Gubernamental y Políticas Internas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República. Para tal efecto, aplicamos procedimientos tales como: análisis de la denuncia, solicitud y revisión del expediente de la Superintendencia de Competencia relacionado con el proceso de autorización de la concentración económica entre FUSADES y el Banco de América Central; verificación del cumplimiento de plazos establecidos en las disposiciones legales para la presentación de información y emisión de la resolución de autorización de la concentración económica; verificación del cumplimiento de recomendaciones, por parte del Ministerio de Economía y Superintendencia del Sistema Financiero, contenidas en la resolución emitida por la Superintendencia de Competencia; investigación y constatación de los procesos de supervisión y control para FUSADES, por parte del Ministerio de Gobernación, Ministerio de Hacienda y la Superintendencia del Sistema Financiero.

4. LIMITANTES DEL EXAMEN

El examen especial no comprendió la evaluación del análisis técnico y económico emitido por la Superintendencia de Competencia habiéndose limitado a verificar el cumplimiento de las disposiciones legales para la autorización de la concentración económica entre FUSADES y el Banco de América Central y la verificación del papel desempeñado por las entidades responsables de la vigilancia del funcionamiento de FUSADES, en la operación de venta de cartera.

5. ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA

La solicitud del Departamento de Participación Ciudadana según nota REF-DPC-256-2010 de fecha 28 de junio del 2010, se basa en la denuncia interpuesta por un ciudadano, a través de nota recibida por este Departamento; en la que, se afirma que FUSADES, desde hace 15 años ejecutó el Programa de Promoción a la Pequeña y Micro Empresa (PROPEMI), el cual fue creado para otorgar créditos a los micro, pequeños y medianos

empresarios salvadoreños, situación que llevó a FUSADES a crear una cartera de clientes, cuyos prestamos generaban intereses para dicha Fundación, a pesar de ser ésta una **FUNDACION SIN FINES DE LUCRO**. El denunciante afirma, que la venta de la cartera de clientes de PROPEMI al Banco de América Central (BAC), ascendió a \$9.5 millones de dólares, y que se planea crear otro programa similar. En sus argumentos, el denunciante expone que con un capital semilla de \$4.5 millones de dólares, FUSADES llegó a otorgar \$300 millones de dólares de créditos, con lo cual se demuestra la alta rentabilidad del programa.

En la misma denuncia se hacen señalamientos sobre el proceso seguido por la Superintendencia de Competencia (SC), al momento de efectuar la autorización de concentración económica de una organización sin fines lucro a una entidad bancaria, sin objeción alguna.

5.1. ANTECEDENTES DE LAS ENTIDADES

La Superintendencia de Competencia es una Institución de Derecho Público, con personería jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y presupuestaria para el ejercicio de las atribuciones y deberes que establece su Ley y demás disposiciones aplicables. Tiene como finalidad, velar por el cumplimiento de la Ley de Competencia, siendo el objeto de la referida Ley, promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. La máxima autoridad es el Consejo Directivo, el cual está conformado por el Superintendente y dos Directores. Entre las atribuciones y deberes del Consejo, se encuentra "autorizar, denegar o condicionar las solicitudes de concentración económica de conformidad a la Ley", conforme al artículo 14 de la Ley de Competencias.

La Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) fue creada como una entidad destinada para supervisar a las entidades financieras, contribuyendo a la estabilidad del Sistema Financiero; su finalidad principal es de "vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las Instituciones sujetas a su control y le corresponderá la fiscalización del Banco Central, de los Bancos Comerciales, de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, de las Instituciones de Seguro, de las Bolsas de Valores y Mercancías, de la Financiera Nacional de la Vivienda, del Fondo Social para la Vivienda, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, del Banco de Fomento Agropecuario, del Banco Nacional de Fomento Industrial, del Banco Hipotecario de El Salvador, de la Federación de Cajas de Crédito, del Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social; y en general, de las demás entidades que en el futuro señalen las leyes".

El Ministerio de Gobernación es una entidad pública, organizada para desempeñar sus atribuciones contenidas en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Entre sus unidades está el Registro de Asociaciones y Fundaciones sin fines de Lucro, que se constituye en el ente competente de otorgar la personalidad jurídica a las Asociaciones y Fundaciones

nacionales y suscripciones extranjeras legalmente autorizadas para operar en el país, su disolución y liquidación; así como de la inscripción de credenciales o documentos en que conste el nombramiento de los representantes de las asociaciones y fundaciones dirigentes, administrativas y nóminas de miembros de las entidades; se encarga además, de la inscripción de todos los actos y documentos sujetos por la ley a dicha formalidad y autoriza los sistemas contables de las entidades de órganos de administración.

5.2. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN ECONOMICA

FUSADES cedió y traspasó una cartera de créditos de su propiedad al BAC, el cual tiene su origen en el programa desarrollado por FUSADES denominado Programa de Promoción a la Pequeña y Microempresa, que se abrevia "PROPEMI", Cartera que está compuesta por diversos créditos de índole personal, hipotecario, y prendario, cuyo destino principal ha sido entre otras cosas capital de trabajo para pequeñas y microempresas. La operación de compraventa comprendió la cesión de derechos de la cartera de créditos, activos, y asunción de pasivos del programa PROPEMI, propiedad de FUSADES, en la cual el BAC asumirá todos los derechos, obligaciones y garantías.

La mencionada compra venta se constituye en una operación de concentración, la cual consiste únicamente en la adquisición de activos por parte del BAC, el escenario post concentración solamente altera la propiedad de la cartera de créditos del Programa PROPEMI, que se traslada de FUSADES al BAC. En ese sentido, no existe modificación post concentración en relación al control y/o estructura de los agentes económicos involucrados, que se ejercerá sobre los agentes económicos que intervienen en la operación, quienes continuarán funcionando de manera independiente en el cumplimiento de sus respectivas finalidades.

La compra de dicha cartera de créditos constituye una modalidad de concentración económica, en la medida que por este medio el BAC tomaría control sobre esos activos de FUSADES; por tanto dicha operación cumple con los criterios y las condiciones estipuladas en el Art. 31 letra a) y el Art.32 de la Ley de Competencia.

5.3. AGENTES ECONÓMICOS INVOLUCRADOS

La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, es una institución privada, apolítica y sin fines de lucro, cuyos estatutos y personería jurídica fueron aprobados por Decreto Ejecutivo Número Setenta y Uno, de fecha veintidós de agosto de mil novecientos ochenta y tres. "Siendo su objetivo principal desarrollar toda clase de actividades que tiendan a fomentar la seguridad y el bienestar económico, social, intelectual y físico de los habitantes de El Salvador. Para realizar estos objetivos FUSADES funciona como un centro de estudios e investigaciones y como un facilitador del desarrollo en el campo económico y social, canalizando servicios empresariales y de promoción social, mediante sus programas, que contribuyen al desarrollo de las actividades productivas del país. Dentro de esos programas se encontraba el de Promoción a la Pequeña y Microempresa, conocido por sus siglas como PROPEMI, el cual surgió en enero

de 1986 y destinado para cubrir las necesidades de servicios financieros y técnicas básicas del sector, ofreciendo asesoría, crédito y capacitación. Los préstamos de PROPEMI han sido otorgados con fondos provenientes del Convenio de Donación USAID No. 519-0387 Apoyo a la Pequeña Empresa (que finalizó en 1996), fondos reciclados de otros convenios y fondos propios. PROPEMI también operó con fondos de intermediación de bancos comerciales. A agosto de 2007, el saldo de PROPEMI en créditos otorgados a la micro empresa era de 5.9 millones de dólares americanos, y para la pequeña empresa había colocado un monto de 53.4 millones de dólares americanos.

El Banco de América Central, es una sociedad anónima de nacionalidad salvadoreña, del domicilio de San Salvador, debidamente autorizada por la Superintendencia del Sistema Financiero para brindar todos los servicios financieros permitidos por la Ley de Bancos, entre ellos, el otorgamiento de créditos, la emisión de tarjetas de crédito, apertura de cuentas de ahorro y cuentas corrientes; pertenece a un grupo financiero denominado GRUPO BAC CREDOMATIC.

5.4. GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS

Agente económico: Toda persona natural o jurídica, pública o privada, dedicada directa o indirectamente a una actividad económica lucrativa o no.

Concentración: Se considera que existe concentración: a) Cuando agentes económicos que han sido independientes entre sí realicen entre otros: actos, contratos, acuerdos, convenios, que tengan como finalidad la fusión, adquisición, consolidación, integración o combinación de sus negocios en todo o en partes. b) Cuando uno o más agentes económicos que ya controlan por lo menos otro agente económico, adquieran por cualquier medio el control directo o indirecto de todo o de parte de mas agentes económicos.

Operación de concentración económica: Acto, contrato o figura jurídica, incluyendo las adjudicaciones judiciales, los actos de liquidación voluntaria o forzosa y las herencias o legados, que conduzca a la concentración de empresas y activos en general.

III. CONCLUSIÓN

1. El programa "Promoción a la Pequeña y Microempresa", conocido por sus siglas como PROPEMI estuvo enmarcado dentro de los fines planteados en los Estatutos de FUSADES, ordenamiento básico que de conformidad al Art.28 de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro rige sus actividades, ya que el mismo es destinado a cubrir las necesidades de servicios financieros y técnicas básicas del sector, por medio de la concesión de créditos, capacitaciones y asistencia técnica, ofreciendo una solución integral a las necesidades de los empresarios.
2. Conforme a los procedimientos aplicados, se comprobó que la Superintendencia de Competencia, siendo el organismo único colegiado para autorizar este tipo de

operaciones, emitió el 13 de noviembre de 2007, Resolución de autorización de la concentración económica entre la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Banco de América Central (BAC), conforme las disposiciones legales aplicables.

3. La concentración efectuada fue comunicada a la Superintendencia del Sistema Financiero, por tratarse de una concentración que involucra a un agente económico sujeto a la fiscalización de esa entidad (Banco de América Central); en atención al artículo 36 de la Ley de Competencia.
4. En la Resolución de autorización de la concentración económica, se emitieron recomendaciones para el Ministerio de Economía y la Superintendencia del Sistema Financiero, comprobándose lo siguiente:
 - a. EL Ministerio de Economía cumplió con la recomendación de la Superintendencia de Competencia, contenida en el Romano II de la Resolución, en cuanto a difundir la clasificación por tamaño de empresa a través del sitio de Internet del Ministerio y en la página 61 del documento titulado "Generando Riqueza desde la Base; Políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas", el cual fue lanzado por el Presidente de la República en octubre de 2007.
 - b. La Superintendencia del Sistema Financiero está en proceso de darle cumplimiento a la recomendación de la Superintendencia de Competencia, contenida en el Romano III de la Resolución del 13 de noviembre de dos mil siete, en cuanto a que la adopción de la clasificación por tamaño de empresa comunicada por el Ministerio de Economía, será tomada en cuenta en la actualización programada para el último trimestre del presente año, de las normas siguientes:
 - ✓ Normas sobre el procedimiento para la recolección de datos del sistema central de riesgos. (npb4-17) y
 - ✓ Normas para constituir y operar sociedades de ahorro y crédito y para convertir entidades en marcha en sociedades de ahorro y crédito (nbnb1-03)
5. La Superintendencia del Sistema Financiero y el Ministerio de Gobernación, no estaban facultados para realizar supervisión y control sobre FUSADES, en cuanto a las operaciones de concesión de préstamos y venta de cartera; así como tampoco tienen incidencia en la autorización de la concentración económica que se llevó a cabo.

En relación con los aspectos tributarios sobre dicha transacción, el Ministerio de Hacienda proporcionó informe 18001-NIN-0183-2010, de la Dirección General de Impuestos Internos, sobre la verificación si la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, dio cumplimiento a las obligaciones Tributarias, relativas a declarar los ingresos gravados para efectos de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles, y a la Prestación

de Servicios; su Reglamento y demás disposiciones legales, en relación con la transferencia de la cartera de préstamos al Banco de América Central.

Al respecto, en dicho informe se detalla que la contribuyente posee registros contables autorizados, que para el control y registro de las operaciones afectadas al Impuesto, utiliza los libros de Ventas a Contribuyentes, Ventas a Consumidor Final y Compras, posee Resolución emitida por la Dirección General de Impuestos Internos donde se le declara exenta del pago de impuesto sobre la Renta, por lo que no existe pago alguno en concepto de dicho impuesto.

Referente a la transacción de venta de la cartera de crédito PROPEMI, la operación fue declarada, como ventas internas no sujetas a declaración del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, razón por la cual, FUSADES no pagó dicho impuesto.

No obstante, al realizar el análisis, los auditores fiscales, determinaron que FUSADES, recibió como premio pagado por el Banco de América Central, dentro del Contrato de Compraventa de Activo por valor de \$11,700,000.00, estableciéndose que dicha operación se constituye como ingreso gravado para efectos del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios; ya que, consideran que dicha figura genera hecho generador de conformidad a lo establecido en el artículo 16 inciso primero de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. Por lo que concluyeron que FUSADES no dio cumplimiento a las obligaciones tributarias contenidas en el Ley al Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, su Reglamento, así como las contenidas en el Código Tributario, su respectivo Reglamento de Aplicación y demás disposiciones legales, por lo que sugirieron al Subdirector General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda, realizar fiscalización de conformidad a lo dispuesto en el artículo 174 del citado Código.

En virtud de haberse iniciado por parte del Ministerio de Hacienda un proceso de fiscalización, el presente caso será retomado de manera puntual por la Dirección de Auditoría Correspondiente de la Corte de Cuentas que tiene asignada dicha entidad, a efecto de que se proceda a efectuar examen especial puntual al Ministerio de Hacienda para esclarecer y determinar si se ha cumplido o no con el pago de la retribución tributaria al Ministerio de Hacienda, y en el proceso de fiscalización, así como con los aspectos legales correspondientes.

IV. RECOMENDACIÓN

A la Superintendencia de Competencia, efectúe análisis para que se incorpore en la legislación relacionada de dicho sector, las regulaciones necesarias bajo el marco legal de su competencia, en el sentido de que se protejan los derechos ciudadanos del sector que ha estado relacionado con actividades que son propias del Sistema Financiero y no de Organizaciones no Gubernamentales, como lo son las personas de la Micro y Pequeña Empresa que han hecho uso del Programa en mención.

V. PÁRRAFO ACLARATORIO

Este informe se refiere al Examen Especial Sobre Examen Especial al Proceso de Autorización Sobre la Venta de la Cartera de Préstamos del Programa de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social "Promoción a la Micro y Pequeña Empresa", a la Superintendencia del Sistema Financiero y Otras Entidades Relacionadas, durante el período del 01 de enero de 2007 al 31 de agosto de 2010 y se ha preparado para comunicar al Superintendente de Competencia Suplente en Funciones y para uso de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 20 de diciembre de 2010.

DIOS UNIÓN LIBERTAD.


Director de Auditoría Seis

