



Pagador... ¿me das dinero?

LUIS CARLOS FRAGO PÉREZ
Capitán de Intendencia del EA

Pagador... ¿me das dinero? Cuando escuché por primera vez esta pregunta, recién salidito de la Academia, no me dio tiempo a pensar casi nada. Era el mes de agosto, la temperatura en Zaragoza rondaba los 38° C, y menos mal que con el "Tropicano" al máximo logré que el nerviosismo inicial no aumentara la posibilidad de que las gotas de sudor aparecieran de improviso todas a la vez. El pagador accidental (todavía no habíamos hecho el relevo), no podía imaginar la profundidad casi "metafísica" de esta pregunta que, con el paso de los años, he tenido que escuchar muchas veces, y contestar casi tantas...

ES obvio que la pregunta no hace referencia a la economía particular más o menos saneada del oficial del Cuerpo de Intendencia que es nombrado Pagador. El término dinero recoge, en este caso, un amplio contenido material y formal, que nos introducirá a glosar, siquiera brevemente, los fondos que gestiona una Sección Económico Administrativa del Ejército del Aire para afrontar obligaciones contraídas en último término por el Estado, y cuyos acreedores son personas físicas (individuos) o jurídicas (sociedades).

El primer grupo de esos fondos lo componen los llamados "presupuestarios", es decir, aquellos que nacen del Presupuesto aprobado por Ley. La cuestión inicial de si "hay dinero en la SEA" puede resolverse conociendo la situación (saldos) de los llamados "créditos", aunque ello no significará, como veremos más tarde, la disposición de los mismos en caja o cuentas bancarias. La traducción más correcta sería ¿puedo gastar en "x" y por importe aproximado de "y"? Se entiende por "x" cualquier objeto susceptible de compra -en su más amplio sentido- o prestación de servicios; por "y" el im-

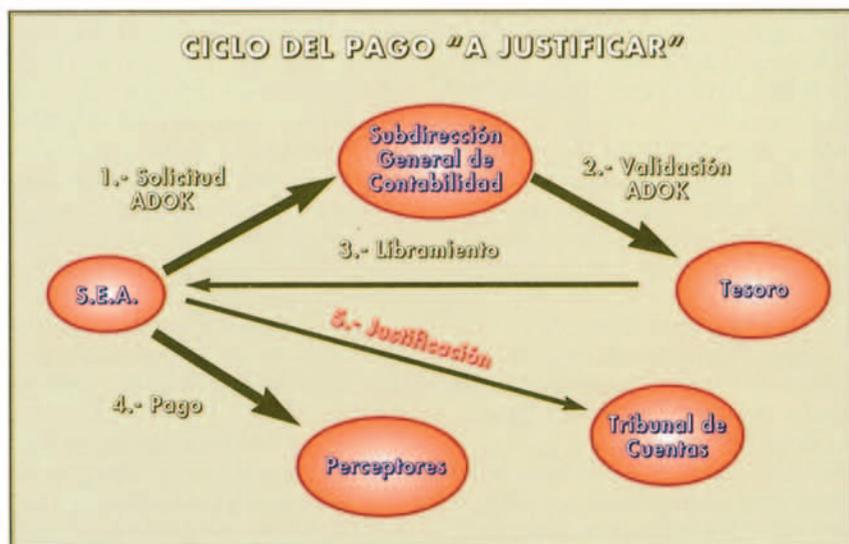
porte máximo que admitirá el saldo del correspondiente crédito. Técnicamente, nos estamos refiriendo al carácter limitativo del gasto presupuestario, noción fundamental que no podemos olvidar ni dejar de mencionar.

LOS PAGOS A JUSTIFICAR

Vista la primera aproximación de concepto, nos encontramos con el único fondo presupuestario física-

mente disponible por la SEA: El "Libramiento a Justificar".

La figura de los pagos "a justificar" es ciertamente revolucionaria en la praxis presupuestaria. Su novedad radica en la recepción de dinero contante y sonante en la cuenta bancaria abierta a tal efecto (exclusiva para este tipo de pagos) sin la previa aportación de documentación justificativa. Sencillamente, todavía *no se ha gastado nada*. No sólo se reserva una parte del crédito, sino que se cobra el importe solicitado. En ese momento, la Pagaduría asume la personalidad de *Tesoro Público*. Esto ya sí que es *dinero físico* tal como lo entendemos. Para los estudiosos, la legislación que recoge esta peculiar modalidad de pago viene perfectamente recogida en el artículo 79 del Texto Refundido de la Ley General



Presupuestaria, y en la normativa específica siguiente:

* Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo (Economía y Hacienda), *sobre pagos librados "a justificar"* (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1987).

* Orden de 23 de diciembre de 1987 (Economía y Hacienda) *por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados "a justificar"*. (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1987).

* Orden Ministerial 37/1995, de 16 de marzo (Defensa), *por la que se dictan Normas para el desarrollo y la aplicación de los Sistemas de Pa-*

Existen una *lista "cerrada"* de aquellos créditos autorizados (conceptos: clasificación económica) publicada por el Departamento Ministerial correspondiente.

4º) La **responsabilidad** de su correcta aplicación, pago y justificación recae fundamentalmente en tres personas, que firman por este orden la cuenta justificativa: Pagador, Jefe de SEA y Jefe de Unidad.

5º) La **fiscalización** del gasto es realizada por la Intervención Delegada correspondiente. (Cuadro I)

Si adecuamos la gestión de nuestros créditos a la primera característica de este tipo de fondo, podremos concluir que no es, o no debe ser, el libramiento "a justificar" la principal

cas de gasto, y en concreto a las pagadurías y habilitaciones, de un fondo para atender adecuadamente los pagos periódicos y repetitivos, evitando la excesiva expedición de libramientos a justificar, y reduciendo al máximo la problemática del cumplimiento del plazo de justificación de los mismos. Nos referimos al ACF.

ANTICIPO DE CAJA FIJA (ACF)

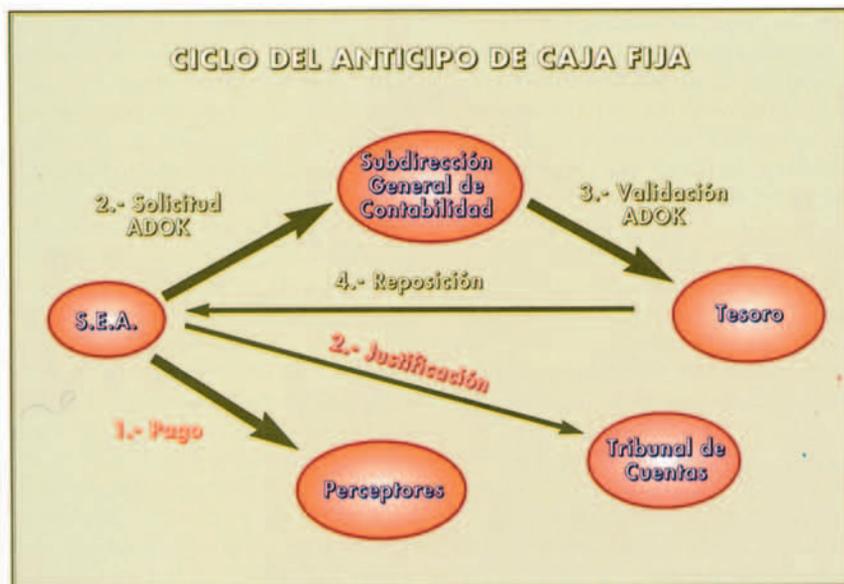
Si el libramiento "a justificar" es definido por los entendidos en materia de gasto público como "revolucionario", el ACF es de tal manera **rompedor**, que la propia normativa le da el carácter de "extrapresupuestario". Dos son las diferencias fundamentales con respecto al libramiento "a justificar". Primeramente, por su **origen**: la naturaleza intrínseca del fondo, extrapresupuestario y permanente. En segundo lugar, diferente por su **utilización**: Mientras que el pedido "a justificar" se aplica al Presupuesto desde el primer momento, previamente al pago e incluso a la aprobación del gasto concreto, en el ACF **la aplicación al Presupuesto es posterior al pago**.

La definición que del ACF da el artículo 1º del Real Decreto 725/1989 es tan clara y precisa -no tiene desperdicio- que merece incluirla íntegramente:

"Se entiende por anticipos de Caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a Pagadurías, Cajas y Habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos, como los referentes a dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, trato sucesivo, y otros de similares características. Estos anticipos de Caja fija no tendrán la consideración de pagos a justificar".

En definitiva, este fondo no es sino una dotación de efectivo (dinero) entregada a la Pagaduría con carácter permanente. Su utilización se encuentra perfectamente determinada en la siguiente normativa:

- Real Decreto 725/1989, de 16 de



gos a Justificar y de Anticipos de Caja Fija en el ámbito del Ministerio de Defensa. (BOD núm. 58, de 23 de marzo de 1995).

Si hay que destacar algo de este primer tipo de fondo, de carácter presupuestario, gestionado por las pagadurías, podemos decir que el "Libramiento a justificar" se caracteriza por:

1º) Su **excepcionalidad**

2º) La obligación de justificar el mismo en el plazo máximo de **tres meses**, con carácter general, desde el día de su cobro.

3º) La no posibilidad de expedir libramientos "a justificar" con cargo a cualquier aplicación presupuestaria.

fuerza de *dinerillo* para afrontar las necesidades de tesorería de una Unidad. No obstante, como veremos más adelante al hablar del Anticipo de Caja Fija, determinados gastos sólo poseen esta modalidad para ser atendidos con mayor presteza. Nos referimos, por ejemplo, a las pagas de anticipo y a los créditos de inversión (capítulo VI) que recogen entre algunas de sus funciones (incluidas por el propio Presupuesto), el atender a elevado número de gastos de pequeño importe.

Fue ésta, sin duda, una de las razones que motivaron al legislador a crear un sistema mediante el cual se dotaba a las unidades económi-

junio (Economía y Hacienda), sobre *anticipos de Caja fija*. (BOE núm. 150, de 24 de junio; corrección de erratas en BOE núms. 152 y 164, de 27 de junio y 11 de julio).

- Orden de 26 de julio de 1989 (Economía y Hacienda) *por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del Real Decreto 725/1989*. (BOE núm. 186, de 5 de agosto; corrección de erratas en BOE núm. 222, de 16 de septiembre).

- Orden Ministerial 37/1995, de 16 de marzo (**Defensa**), *por la que se dictan Normas para el desarrollo y la aplicación de los Sistemas de Pagos a Justificar y de Anticipos de Caja Fija en el ámbito del Ministerio de Defensa*. (BOD núm. 58, de 23 de marzo de 1995). (Cuadro 2)

La propia naturaleza de esta modalidad responde plenamente a la pregunta formulada inicialmente al recién llegado pagador. Un amplio porcentaje de preguntas se contestarían adecuadamente al destacar la situación del ACF en la SEA, principal fuente financiera a corto plazo para atender las obligaciones periódicas contraídas por la Unidad.

No obstante, la agilidad que presta este fondo, en lo que se refiere a los pagos, debe matizarse en el sentido siguiente:

1º) Las obligaciones contraídas deben ser *susceptibles de imputa-*

Cuadro nº 1
DISTRIBUCION DEL ANTICIPO DE CAJA FIJA EN EL EJERCITO DEL AIRE

SEA	31/03/97
01 - MAPER	83.500.000
02 - MALOG	117.000.000
04 - DAE	200.000.000
11 - MACEN	22.000.000
12 - MAEST	68.000.000
14 - MACAN	40.000.000
15 - ACGEA	36.000.000
21 - MANISES	21.000.000
22 - TORREJON	236.000.000
23 - ALBACETE	54.000.000
24 - MORON	95.503.258
26 - ZARAGOZA	200.000.000
27 - GETAFE	64.000.000
28 - VALLADOLID	45.000.000
29 - GANDO	70.000.000
30 - GRANADA	29.000.000
41 - A.G.A.	66.000.000
42 - BADAJOZ	30.000.000
43 - REUS	15.000.000
45 - LEON	35.000.000
46 - SALAMANCA	32.000.000
61 - SON SAN JUAN	30.278.929
62 - CUATRO VIENTOS	56.000.000
63 - ALCANTARILLA	74.000.000
71 - CLOTRA	41.000.000
72 - CLOIN	5.000.000
73 - M.A. MADRID	20.000.000
74 - M.A. SEVILLA	25.000.000
75 - M.A. ALBACETE	10.000.000
81 - HOSPITAL AIRE	34.000.000
82 - CEFAREA	10.000.000
Total SEA's.....	1.864.282.187
Caja Pagadora E.A.....	317.101.603
Total ACF E.A.....	2.181.383.790

ción al presupuesto corriente. De nada serviría tener un ACF cuantitativamente abundante si con él pretendemos atender gastos de los que, al menos inicialmente, o *no existe crédito* que los ampare, o su naturaleza impide incluirlos dentro del concepto de "gastos corrientes en bienes y servicios". Es decir, la primera limitación de este fondo extra-presupuestario es, precisamente, su apadrinamiento previo del Presupuesto. Sin crédito alguno que ampare un determinado gasto, no hay fondo que lo asuma. Nos encontramos ante un interesante aspecto: la **total ineficacia** del acto administrativo que asuma gastos por importe superior al de los créditos disponibles. El artículo 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria es *crystalino*: "No podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo **nulos de pleno derecho** los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar".

2º) **No todos los gastos del Presupuesto son anticipables** por este sistema. La limitación que podríamos denominar "cualitativa" impide, por

ROTACION DEL ANTICIPO DE CAJA FIJA EN LA SEA 04

Cuadro nº 2

Fases (días transcurridos)	Días 1995	Días 1996	Dif.	Retraso liquidación	Justificación en 10 días
1. Pago anticipo - Fecha inicio comisión	3	3	0	3	3
2. Fecha inicio comisión - Fecha fin comisión	19,12	15,68	-3,44	19,12	19,12
3. Fecha fin comisión - Fecha orden de pago	10	18,5	8,5	40	10
4. Fecha orden de pago - Fecha de pago o.p.	9	8,4	-0,6	8,4	8,4
5. Fecha de pago o.p. - Fecha envío RC	7	7,1	0,1	7,1	7,1
6. Fecha envío RC - Fecha envío ADOK	0	23,2	2,2	23,2	23,2
7. Fecha envío ADOK - Fecha cobro B. España	17,2	11,8	-5,4	11,8	11,8
8. Fecha cobro B. España - Fecha notificación	7	7	0	7	7
9. Fecha notificación - Fecha trasvase a CP-ACF	2	2	0	2	2
Total días (A)	74,32	96,68	22,36	121,62	91,62
Total Pagos ACF/día (B)	2.069.167	1.094.664	52,90%	1.000.000	1.000.001
Dotación mínima (A)x(B)	153.780.491	105.832.116		121.620.000	91.620.092
Dotación óptima (A)x(B)x 1,15	176.847.565	121.706.933		139.863.000	105.363.105
Redondedeo	177.000.000	122.000.000		140.000.000	105.000.000
Aumento en porcentaje respecto a 1995		-31,07%		-20,90%	-40,68%
				18.000.000	-35.000.000

El estudio comparativo indica la mejora de liquidez de un año a otro, debido fundamentalmente a la disminución al 50% de los pagos diarios. En términos relativos, la rotación de 1996 ha sido más lenta que la correspondiente a 1995 (Diferencia absoluta de 22 días), debida a los aumentos de las fases 3 y 6. Las dos últimas columnas simulan la incidencia de retrasos en la justificación de las dietas. La SEA necesitaría 35 millones más de dotación con una media de 40 días desde la finalización de la comisión hasta el pago de la oportuna liquidación de dietas.

ejemplo, que con cargo a este fondo puedan abonarse anticipos al personal, incidencias de nómina, y gastos de inversión (compra de material inventariable, material y repuestos de avión, obras, etc.)

3º) Los pagos individualizados superiores a 500.000 pts. no podrán realizarse con cargo al ACF, excepto los destinados a gastos de teléfono, energía eléctrica, combustibles o indemnizaciones por razón del servicio. (Art. 2º.3 del RD 729/1989).

A pesar de las limitaciones indicadas, la utilidad del ACF es muy grande, y permite atender con rapidez los pagos originados por el normal funcionamiento de la Unidad, y en especial las dietas y gastos de viaje abonadas al personal.

EL ANTICIPO DE CAJA FIJA EN EL EJÉRCITO DEL AIRE

Ya hemos respondido fundamentalmente a la cuestión legal de la liquidez (entendiendo como tal la disponibilidad de efectivo o dinero en las Pagadurías), pero todavía no hemos añadido el importe total asignado al Ejército del Aire en su Conjunto, y otras consideraciones técnicas que permitan agilizar al máximo la gestión de tesorería.

Inicialmente, la cuantía asignada a cada Departamento Ministerial, se corresponde con el 7% (tope máximo) del total de los créditos del capítulo 2º, destinado a gastos corrientes en bienes y servicios de los presupuestos de gastos vigentes. A raíz de la supresión del *Fondo de Atenciones Generales* (regulado por el RD 1768/1978, de 24 de junio), se autoriza el aumento de la cuantía global del ACF, para el Ministerio de Defensa, **hasta un 10%** del total de los créditos indicados. El Órgano Central del Ministerio de Defensa se ha reservado el 1%. Las asignaciones de ACF a los Cuarteles Generales quedan fijadas, por tanto, en el **9%** de los créditos. De esta manera, el Ejército del Aire dispone, en estos momentos de **2.183 millones de pts.**, repartidos entre las SEA's según consta en el **CUADRO nº 1**.

El sistema de anticipos de Caja Fija establece una clasificación de las Pagadurías según correspondan a la naturaleza de Caja Pagadora o Subcaja Pagadora. Para el caso del Ejército del Aire, la Dirección de Asuntos Económicos es Caja Pagadora, y cada una de las SEA's (La normativa se refiere a ellas como "Unidades Administrativas Periféricas"), subcaja pagadora.

Actualmente, la distribución de las dotaciones de ACF, como refleja el **CUADRO nº 1** ha seguido un criterio fundamentado en la experiencia. Aquellas pagadurías que tienen un mayor volumen de pagos (fundamentalmente indemnizaciones por razón del servicio) son las que poseen mayor dotación. No obstante, la Caja Pagadora regula en todo momento las necesidades transitorias de liquidez que se presentan, debidamente razonadas, por los órganos proponentes. Otras componentes que influyen en el montante de la dotación son la utilización del ACF (número e importe de pedidos de reposición), el saldo de créditos del capítulo 2º ponderando aquellos más anticipables, y la situación global de liquidez que presenta la SEA en trimestres anteriores.

LOS PEDIDOS DE REPOSICION. ROTACION DEL FONDO

El **ciclo** del ACF, para cada SEA, se asemeja a la rotación propia del almacén de existencias, con la peculiaridad de que el valor de éstas no varía, puesto que estamos hablando de la existencia más líquida que existe: el dinero metálico o efectivo en caja y cuentas bancarias.

Es interesante estudiar la gestión a corto plazo de una SEA, y concretamente en su área más emblemática: la tesorería. Un estudio realizado en la Dirección de Asuntos Económicos presenta qué factores influyen a la hora de decidir si la dotación asignada a una SEA es suficiente o insuficiente, óptima o excesiva. En el **CUADRO nº 2** se observan los cálculos realizados en la SEA 04 (DAE) de **periodos medios** desde que sale una peseta de la Pagaduría

hasta que ésta es recuperada, vía Reposición de Fondos, en la cuenta corriente del ACF abierta a tal efecto. De este modelo empírico pueden sacarse conclusiones interesantes, como las que resumimos en el **CUADRO nº 3**: las "reglas de oro" de la liquidez.

¿Cómo se realiza la Reposición?

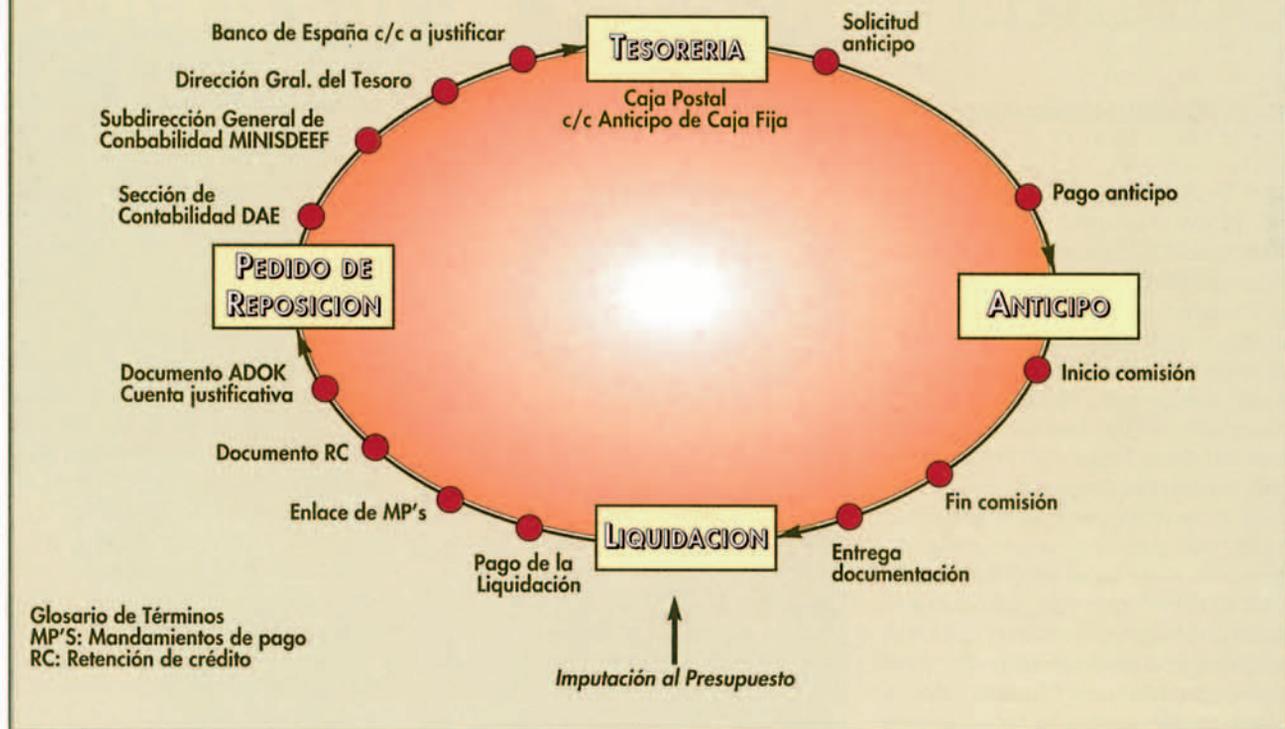
Es un procedimiento mediante el cual, primeramente, y una vez efectuado el pago (liquidación = imputación al presupuesto), se justifica éste mediante cuenta expedida a tal efecto. Ello requiere una serie de trámites tales como la expedición y validación del documento contable de **retención de crédito (RC)**, la fiscalización interventora, y la expedición del documento contable **ADOK**, mediante el cual se **autoriza** (fase A), **dispone** (fase D), **reconoce la obligación** (fase O) y **propone el pago** (fase K). Es en este momento cuando se realiza la imputación al crédito presupuestario correspondiente. En una segunda fase, a través de la Sección de Contabilidad de la Dirección de Asuntos Económicos (**SECOTA/DAE**), y una vez validado el documento por la **Subdirección General de Contabilidad del Ministerio de Defensa**, la **Dirección General del Tesoro**, a través de las **Delegaciones de Hacienda**, procede a ingresar la cantidad en las cuentas de provisiones de fondos "a justificar" del **Banco de España**. Acto seguido, la Pagaduría trasvasa esos importes a la **cuenta bancaria del ACF**. Es en ese momento cuando ya dispone nuevamente de dinero efectivo para seguir atendiendo los pagos. Es evidente que en la medida que se logre reducir ese tiempo de reposición, la liquidez de la SEA (el dinero) mejorará notablemente. (Cuadro 3)

¿Cómo medir la liquidez de una SEA? En primer lugar, hemos de definir cuantitativamente esta característica tan propia de la tesorería. Para ello, qué mejor que una sencilla fórmula, un *ratio* en la jerga del análisis financiero:

$$\text{Liquidez}_{SEA} = \frac{\text{Saldo medio en caja y bancos de ACF}}{\text{Dotación media ACF de la SEA}}$$

CICLO FINANCIERO DEL ANTICIPO DE CAJA FIJA

Caso particular: *Indemnizaciones por razón del servicio*



Según un estudio realizado con los datos de todas las SEA's durante 1996, la media de liquidez en el Ejército del Aire fue del 19,66 %, aceptable, aunque un poco inferior a lo esperado. La implantación progresiva de nuevos sistemas informáticos para la obtención y validación de los *documentos RC* a principios de 1996 y el elevado volumen de anticipos han sido, sin duda, los factores más negativos de la liquidez durante el pasado año.

Es importante reseñar que el valor del coeficiente o ratio de liquidez es relativo, y su debida interpretación debe recoger tanto su comparación en el tiempo (cinco años mínimo) como en el espacio (diferencias entre SEA's y problemática de cada una de ellas.) Consideramos que un esfuerzo de recopilación de datos de referencia trimestral supondrá, en breve, poder interpretar en su justa medida la utilidad y contrastación de los modelos empíricos señalados en este artículo.

REGLAS DE ORO DE LA LIQUIDEZ

Cuadro nº 3

- Reducir anticipos fuera de plazo o "morosos"
- No retrasar la tramitación de Pedidos de Reposición
 - Dependerá del volumen de pagos
 - No conviene hacerlos muy pequeños (<100.000 pts.)
 - Ni tampoco muy grandes (>5.000.000 pts.)
- Agilizar las tareas administrativas.
- Trasvases a c/c ACF, inmediatos.
- Cierre de ejercicio: solicitar con tiempo libramientos A Justificar, si no han llegado justificantes.

CONCLUSIONES

Mejorar la gestión de tesorería es, sin duda, prestar un mejor servicio a las Unidades administradas por las SEA's, y ello se conseguirá en la medida en que la utilización del ACF se aproveche al máximo. Pese a sus limitaciones, podemos asegurar que la agilidad que proporciona justifica plenamente los intereses de la Administración, en primer lugar, mediante la eficiencia y eficacia conseguidas, y también de los acreedores, con una reducción importante del tiempo de espera desde que nace la obligación

hasta que ésta es satisfecha por las pagadurías o habilitaciones. Sin menoscabo del cumplimiento del principio de legalidad, el Ejército del Aire -a través de su Cuerpo de Intendencia- asegura de este modo su capacidad operativa, no sólo mediante los grandes contratos y adquisiciones, sino también por la atención pormenorizada e inmediata a las obligaciones contraídas con perceptores menores, y entre los que se encuentra fundamentalmente, el personal que realiza comisiones de servicio, con la importancia y consideración que unos y otros merecen ■