



INFORME DE FISCALIZACION DEL SISTEMA DE PAGOS

DEL GOBIERNO DE NAVARRA

Junio, 1990

INDICE

I. INTRODUCCION. OBJETIVO Y METODOLOGIA.

II. PROCEDIMIENTO DE PAGO.

II.1 FORMAS DE PAGO.

III. OPINION.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

## I. INTRODUCCION. OBJETIVO Y METODOLOGIA.

De conformidad con la ley 19-84, de 20 de diciembre de 1984, reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido a realizar la fiscalización del sistema de pagos del Gobierno de Navarra con el objeto de comprobar si su organización y control interno garantiza un adecuado funcionamiento, con relación a que los pagos:

- se efectúan según las normas establecidas,
- responden a obligaciones del Gobierno de Navarra.
- se efectúan realmente a sus destinatarios.

El trabajo se ha realizado en dos fases. En la primera, se efectuó una aproximación, con carácter de estudio, con el objeto de profundizar en el conocimiento general del sistema, incidiendo no sólo en la fase propiamente de pago, sino también en la anterior que da origen al pago.

Posteriormente, se ha realizado la segunda fase del trabajo, tanto por la necesidad de comprobar en los diferentes Centros el proceso completo que da origen a los pagos, como por la constatación, en la primera fase, de la existencia de "libramientos devueltos" y, por lo tanto, pagos inadecuados.

En esta segunda fase se efectuó:

- un muestreo de libramientos en los diferentes Departamentos del Gobierno de Navarra.
- un trabajo específico para comprobar si existían pagos duplicados, haciendo un análisis de los que coincidían en importe y destinatario.
- un análisis sobre pagos producidos por devolución de impuestos, al considerar que era el área, junto con la de



personal, en que existía una menor labor de los servicios de intervención.

No se actuó en el área de personal, ya que en los últimos informes de las Cuentas Generales se han señalado las conclusiones más importantes que afectan a este área.

El presente informe es una síntesis de los dos trabajos realizados.

Agradecemos al personal de las Secciones de Tesorería e Intervención, así como al de los centros contables de los Departamentos, su colaboración en la realización del presente informe.



## II. PROCEDIMIENTO DE PAGO

Siguiendo el principio de unidad de caja, los pagos del Gobierno de Navarra se materializan a través de la Sección de Tesorería, dependiente del Servicio de Finanzas y Patrimonio, del Departamento de Economía y Hacienda.

Para la realización de sus operaciones, el Gobierno de Navarra tiene abiertas cuentas en todas las entidades bancarias con oficina en Pamplona. En todas ellas tiene una cuenta de recaudación y otra corriente.

Las cuentas de recaudación se utilizan exclusivamente para recoger los cobros a nombre del Gobierno de Navarra y periódicamente su saldo se traspasa a la cuenta corriente.

Los movimientos de estas cuentas corrientes son los abonos periódicos realizados desde la cuenta de recaudación y los cargos por los talones que son girados contra ella para su ingreso en la cuenta denominada CAJA.

Esta cuenta de CAJA es, en realidad, una cuenta corriente abierta en la Caja de Ahorros de Navarra, en la que se abonan los talones de las cuentas corrientes y a través de la cual se realizan los pagos de efectivo del Gobierno de Navarra.

Junto a estas cuentas, existen las de "Depósitos a Justificar" y las especiales.

La regulación de estas cuentas viene recogida en la O.F. nº 1675/86, de 23 de Diciembre.

En el Decreto Foral 246/84, de 5 de Diciembre, se regula la distribución de los saldos de las cuentas corrientes, que se establece en función de:



- La actividad que desarrolla cada entidad dentro de Navarra.
- El servicio que preste cada entidad a la Hacienda de Navarra por medio de las recaudaciones que realice para aquélla.
- La participación y colaboración de las entidades en los planes financieros del Gobierno de Navarra.

La forma en que deben materializarse los pagos viene establecida en la O.F. nº 1176/87, de 21 de Diciembre, exigiéndose en todos los casos firma conjunta en los documentos.

En el actual sistema mecanizado, pueden distinguirse dos fases claramente diferenciadas:

- a) Las actuaciones que dan origen al pago, realizadas en las diferentes dependencias, en las que intervienen gran cantidad de personas.
- b) El pago, propiamente dicho, realizado por Tesorería, a partir de las obligaciones reconocidas que le llegan de las dependencias.



## II.1 FORMAS DE PAGO.

### A) CON SALIDA DE EFECTIVO.

Es la fórmula más normal, pudiendo realizarse la salida de efectivo por tres procedimientos:

- A.1. Mediante libramiento ordinario: Es el sistema general. Las diferentes fases del proceso de gastos se van realizando en los Centros, donde se contabilizan y se reconocen las obligaciones, que a su vez se remiten por el sistema mecanizado al Departamento de Economía y Hacienda para que ordene y materialice el pago.

A.2. Mediante libramiento singular: Si por la naturaleza o urgencia no es operativo el procedimiento anterior, se podrán tramitar órdenes de pago por libramiento singular, realizándose la contabilización de todo el proceso del gasto con posterioridad. De esta manera se realiza el pago de la nómina, la provisión de fondos para las cuentas de depósitos a justificar, las devoluciones de impuestos y los pagos urgentes.

A.3. Mediante libramientos especiales. Por este procedimiento, se realizan los pagos que se cargan directamente en las cuentas del Gobierno de Navarra (amortizaciones de deuda, intereses...). Estos cargos se efectúan en las cuentas corrientes y no en la de Caja.

B) SIN SALIDA DE EFECTIVO:

Corresponde a aquellos casos en que por tener que realizarse el pago al propio Gobierno, compensar deudas, etc., no hay salida de efectivo.

B.1. Compensaciones: En los casos en que el acreedor es a la vez deudor por el mismo u otros conceptos.

B.2. Formalizaciones: Cuando no es necesario realizar el pago ya que su destinatario es el propio Gobierno, casos de las retenciones por impuestos, derechos pasivos, préstamos... Asimismo, los pagos a los ayuntamientos que se realizan a través de la denominada "Cuenta de Repartimientos" cuyo funcionamiento es el de una cuenta corriente entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales.

C) MEDIANTE JUSTIFICACION DE DEPOSITOS. A través de un libramiento ordinario o singular, se produce una transferencia de fondos de la cuenta de Caja a estas cuentas especiales, lo que no representa un pago real ya que la titularidad de ambas cuentas es del Gobierno de Navarra. Con posterioridad,



desde esta cuenta de depósitos a justificar se realiza el pago. Su destino normal son pagos de pequeña cuantía.

D) OTROS CASOS:

D.1. Pagos mediante "SE DATE": Hay pagos que se realizan mediante la forma conocida como "Se date": relación de importes a pagar a varios acreedores para la que existe una única orden de pago, libramiento normal o singular, por el total de dichos importes.

Se utiliza esta forma de pago para importes que responden a un mismo concepto de pago, becas, subvenciones, etc., evitando la realización de múltiples asientos contables.

D.2. Pagos por Ingresos indebidos: A veces, las entidades bancarias abonan en las cuentas del Gobierno de Navarra cantidades que no le corresponden. Sin autorización del Gobierno de Navarra, estas entidades no pueden efectuar los correspondientes cargos.

El procedimiento para efectuarlos se dictó en la Orden Foral 130/1988 de 23 de febrero.

Esta orden, como cualquier documento de pago, tiene que llevar dos firmas autorizadas.

Este tipo de devolución no genera libramiento ni es considerado pago por tesorería.

Presentamos, a continuación, las principales cifras indicativas de los pagos realizados en 1988 por cada uno de estos sistemas:





<u>Tipo de Pago</u>	<u>Nº de Actuaciones</u>	(en millones) <u>Importe</u>
<b>Libramientos Ordinarios</b>	58.699	39.565
<b>Libramientos singulares</b>	1.239	37.826
Nóminas		13.591
Depósitos a justificar *		675
Devoluciones Impuestos		9.515
Otros		14.045
<b>SE DATE **</b>	840	28.342
<b>Libramientos especiales</b>	3.835	4.309
<b>Total compensaciones</b>		600
<b>Formalizaciones</b>		
Retenciones I.R.P.F.		1.993
Cuenta Repartimientos		5.859
<b>Pagos por Ingresos Indebidos</b>		5

\* El importe de la partida "Depósitos a Justificar" corresponde a los fondos suministrados desde la cuenta de CAJA a las de las diferentes cuentas de depósitos.

\*\* Los pagos por "SE DATE" corresponden tanto a libramientos ordinarios como a libramientos singulares.



### III. OPINION

En los últimos años, la Hacienda Pública de Navarra ha experimentado una importante evolución en todos los aspectos, como consecuencia de los cambios operados en el país. Cuantitativamente, puede comprobarse en el incremento que han sufrido los Presupuestos de la Comunidad que, en el año 81, eran de 29.500 millones y en el 90, ascienden a más de 124.000 millones de pesetas.

Lógicamente, el sistema de pagos del Gobierno de Navarra ha tenido que evolucionar para intentar responder al notable aumento presupuestario.

Hoy, apreciamos la necesidad de incrementar el control principalmente en el área de la devolución de impuestos, dada la complejidad y alto número de las declaraciones, la rapidez con que se producen las devoluciones y la insuficiente coordinación entre los servicios de Tributos y Finanzas y Patrimonio.

Asímismo, dadas las características de estos sistemas, es necesaria su continua y periódica revisión, tanto por su importancia, como por la imagen que da a la sociedad.

En nuestra opinión, teniendo presente lo comentado en los párrafos anteriores y los diversos comentarios del epígrafe de conclusiones y recomendaciones, el Gobierno de Navarra dispone de un aceptable sistema de pagos.



#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Presentamos en este epígrafe las conclusiones a las que llegamos en nuestro trabajo y las recomendaciones que esta Cámara de Comptos entiende convenientes para una mejora en la realización de los pagos por el Gobierno de Navarra.

Debe tenerse presente que este sistema se encuentra en continua evolución, tanto por su creciente volumen y complejidad como por la conveniente y necesaria mecanización.

##### Procedimiento y Control

Para poder comprobar adecuadamente todo el ciclo contable-presupuestario, ya que no todos los pagos se registran de la misma manera en contabilidad, ni suponen salida de efectivo para la Hacienda Foral, debe realizarse el cuadro entre la tesorería y la contabilidad presupuestaria y general.

Al objeto de poder eliminar la necesidad de "visualizar" los libramientos en tesorería, se recomienda separar por medios informáticos los acreedores sin cuenta, los libramientos urgentes y especiales, y los "SE DATE".

Se ha observado que hay casos en que el pago se efectúa sin esperar la llegada del listado de libramientos firmado por el interventor, listado que se obtiene una vez dada la conformidad por el interventor a las obligaciones reconocidas. Debe estudiarse la necesidad de cumplir este trámite o, en su caso, modificarlo.

No existe una normativa homogénea sobre los procedimientos que deben seguir las diferentes dependencias para el control y archivo de la documentación (pedidos, albaranes,



facturas, órdenes forales...) que da origen a los pagos, por lo que cada Centro sigue sus propios criterios.

Deben elaborarse unas normas que mantengan la máxima homogeneidad entre los Centros en cuanto a la forma de controlar y archivar la documentación (requisitos, firmas, etc...)

En los casos en que se producen pagos indebidos y su posterior reclamación no es atendida, es conveniente establecer los medios de cobro y los plazos de envío a la Agencia Ejecutiva.

#### Libramientos Singulares

Debe señalarse el considerable valor de los pagos realizados mediante libramiento singular, que, según las normas de ejecución, "se utilizará con carácter excepcional y deberá limitarse al mínimo su utilización", por lo que convendría analizar si realmente todos son urgentes.

Se observa, a veces, un considerable retraso en la contabilización de los libramientos singulares por parte de las dependencias, lo que debe corregirse.

En los pagos mediante libramiento singular, sería conveniente determinar las responsabilidades en el caso de que al rellenar el documento de la CAN denominado "factura de entrega" se ponga un número de cuenta que no corresponda al del beneficiario que aparece en el mismo documento, realizándose por la CAN el pago en dicha cuenta.

Debe intentarse que la mayor parte de los pagos se efectúen por el procedimiento ordinario, dejando el resto de procedimientos para los casos realmente extraordinarios, ya que el tiempo que se tarda desde la ordenación por los departamentos hasta la realización del pago por tesorería es inferior a la semana.



### Gastos de Personal

En la práctica, puede decirse que no existe un control, ajeno al propio Servicio, sobre los pagos en concepto de gastos de personal. Los retrasos existentes en la contabilización de la nómina no favorecen el control a realizar.

La Intervención debería ampliar el control en este área, aunque sea "a posteriori" y por muestreo. Parece lógico, controlar la primera nómina y con posterioridad las modificaciones existentes.

Siendo incuestionable la dificultad existente para efectuar el pago de la nómina por libramiento ordinario, entendemos que éste sería un buen indicador de un muy adecuado funcionamiento en este área.

Sería conveniente centralizar la totalidad de las nóminas y utilizar el mismo sistema de pago para todas ellas.

Estos últimos comentarios son, en general, aplicables a las retenciones de IRPF ya que su proceso va ligado al de nóminas.



### Depósitos a Justificar

En la mayor parte de las cuentas de depósitos a justificar, la disposición de los fondos se realiza con una sola firma. Hay cuentas en las que los saldos son elevados, por lo que consideramos que si, por razones de urgencia u otras, es necesario mantener la disposición de fondos con una sola firma, debería, al menos, limitarse su importe.

Incluso, puede estudiarse la conveniencia de considerar estas cuentas como una "caja chica" con fondos fijos.

Se Date

A través del sistema de "Se Date" se efectúa un alto volumen de pagos. Este sistema presenta las siguientes ventajas:

- \* Con un solo documento contable se procede al pago de importes homogéneos. Esto supone un solo apunte contable, impreso y libramiento, reduciéndose así el trabajo administrativo y de intervención, el volumen de documentación y el número de libramientos.
- \* No es preciso dar de alta en el fichero de proveedores de tesorería a beneficiarios que, caso de subvenciones puntuales, no volverán a ser acreedores de Diputación en ninguna otra ocasión.

Presentando los inconvenientes siguientes:

- \* Al no identificarse individualmente los pagos, se pierde la siguiente información:
  - No puede saberse informáticamente si una persona incluida en un "SE DATE" ha cobrado.
  - No pueden totalizarse las cantidades cobradas en un período de tiempo por una persona o empresa.
- \* En el caso de subvenciones pagadas por "Se date" no pueden compensarse posibles deudas, que de otra forma podrían contrastarse con el CATYGT.
- \* Los Centros Contables deben tener todos los datos de los beneficiarios y plasmarlos en los impresos de tesorería.

Se ha observado algunos casos en que se utiliza este procedimiento para realizar pagos individuales, aunque, según nos indican, en la actualidad no se admite.



Se debe analizar e intentar corregir los inconvenientes que presenta la utilización del pago a través de "SE DATE".

### Compensaciones

Coexisten varios tipos de compensaciones: de subvenciones, de impuestos y de libramientos, realizándose unas de forma manual y otras automática.

Para el pago de las subvenciones es necesario "estar al corriente de las obligaciones fiscales", expresión que no siempre se entiende con el mismo criterio.

Es conveniente que se defina claramente qué significa "estar al corriente de las obligaciones fiscales".

### Pagos Indebidos

Se ha observado que en determinados tipos de pago, por su propia naturaleza, existen problemáticas muy concretas que pueden producir errores. Así, por ejemplo:

#### a) Bienestar Social:

En las pensiones asistenciales se producen pagos indebidos por no tener conocimiento de que el beneficiario haya fallecido. Con posterioridad, no siempre se logra recuperar el importe abonado en exceso.

En los casos en que el beneficiario obtiene otra pensión de otro organismo y la obtiene con efectos retroactivos, se produce una situación similar.



b) Educación:

Se produjeron casos similares por problemas del programa informático de concesión de becas, que provocaron errores en algunos pagos. La mayor parte de estos pagos se han reintegrado a la Hacienda. No se han establecido los criterios para saber cuándo deben pasar a la Agencia Ejecutiva estas deudas.

Debe analizarse la forma de eliminar el riesgo de errores, que en determinados pagos viene motivado por la propia normativa (becas...).

Pagos Duplicados

En el muestreo realizado para detectar posibles pagos duplicados, se encontraron diez casos por un importe global de 350.211 pts. La mayor parte se han producido por pagar con la factura y con la copia de la factura.

Entendemos que estos errores podrían subsanarse con una correcta aplicación de los procedimientos establecidos.

Puestos estos casos en conocimiento del Servicio de Presupuestos, Contabilidad e Intervención se procedió a dar las instrucciones precisas para su recuperación.

Aunque pueden ser casos esporádicos, deben establecerse normas precisas sobre el control de los gastos que afectan a varios departamentos.

Deben introducirse, a posteriori, controles periódicos y sistemáticos en determinadas áreas, con el objeto de detectar posibles errores. Así, por ejemplo, pueden analizarse los pagos realizados por el mismo importe y a la misma persona, los suministradores habituales con los que por su gran movimiento puede ser más fácil que se produzca algún error, etc...



### Devolución de Impuestos

Las devoluciones de impuestos se efectúan sin realizar otros controles que los del propio Servicio de Tributos.

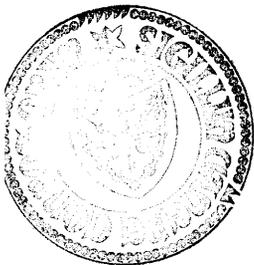
Por ello, se realizó un trabajo específico en este área, obteniendo una serie de casos en que se realizaron pagos indebidos.

Los motivos por los que se producen estos hechos son, básicamente:

- \* La complejidad de algunos impuestos (IRPF, IVA), que hace posible la aparición de casos totalmente imprevistos.
- \* La decisión política de efectuar la devolución de los impuestos en el menor plazo posible, que impide un control global de la campaña antes de comenzar las devoluciones.
- \* Cualquier posible fallo que se produzca o pueda producir en la programación o procesamiento de los datos.
- \* Errores en la documentación presentada por el contribuyente, o el banco, en su caso, (DNI, tipo de impuesto, periodo...)
- \* Falta o retraso en la comunicación de determinados hechos tributarios entre el Servicio de Tributos y el de Finanzas.

Todos los casos fueron puestos en conocimiento del Servicio de Finanzas, tanto para la revisión y corrección individual, como la del proceso que originaba ese tipo de problema.

Entendemos que al haber optado por un proceso en el que prima la rapidez en la devolución, debe establecerse un trabajo sistemático de revisión, que permita detectar los



posibles errores en que se pueda incurrir, así como establecer unos controles periódicos que analicen los resultados de las diferentes campañas, de manera que se detecten los posibles problemas que hayan podido suceder.

Debe agilizarse al máximo la gestión de tributos en el Servicio de Tributos y aumentarse la comunicación con el de Finanzas y Patrimonio.

Asímismo, debe estudiarse la manera de incrementar las labores de intervención en las dos áreas en que su labor es menor: nóminas y devolución de impuestos.

Por último, debemos indicar que con fecha 10 de mayo de 1990, mediante O.F. 426, se adjudica los trabajos contenidos en el estudio de desarrollo e implantación del Sistema de Gestión de Tesorería de la Hacienda Pública de Navarra, para, en colaboración con los técnicos del departamento, desarrollar e implantar los subsistemas "control de bancos" y "gestión de pagos" en los que, lógicamente, se contempla la mejora del sistema actual y, según nos indican, tendrán en cuenta las conclusiones y recomendaciones de este informe.

Dentro de esta labor de mejora de los sistemas que lleva a cabo el Gobierno de Navarra, queremos indicar la conveniencia de impulsar el desarrollo de un departamento de auditoría interna encargado de la supervisión y propuesta de mejoras de los sistemas administrativos.

Pamplona, junio de 1990

EL PRESIDENTE,



Mariano Zufía Urrizalqui