



CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Revisión de las disposiciones del Reglamento Financiero que rigen en materia de superávit y déficit de tesorería

Introducción

1. En su 82.^a reunión (1995) la Conferencia Internacional del Trabajo, observando las dificultades de orden práctico que se habían planteado en los últimos bienios por la no aplicación de las disposiciones del artículo 18 y del párrafo 2 del artículo 21 del Reglamento Financiero, decidió mediante una resolución que «a título experimental y únicamente para los ejercicios financieros de 1994-1995, 1996-1997 y 1998-1999, y no obstante lo dispuesto en los artículos que arriba se citan, las sumas retiradas del Fondo de Operaciones para financiar, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 19 del Reglamento Financiero, los gastos presupuestarios que se realicen en espera de las contribuciones y que no puedan reembolsarse con cargo a las contribuciones en el transcurso del mismo ejercicio financiero, se reembolsarán con cargo a los importes acreditados en ejercicios financieros sucesivos en concepto de contribuciones atrasadas»¹.
2. Como el período de prueba establecido por la Conferencia ha terminado, la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración tal vez estime oportuno proceder a la revisión de las repercusiones de esta decisión y, sobre la base de los resultados de la misma, considerar qué acción de seguimiento sería la más apropiada. El presente documento tiene por objeto prestar asistencia a la Comisión para ello, y reseña brevemente las consideraciones y acontecimientos que dieron lugar a dicha resolución de la Conferencia, presentando y analizando los resultados obtenidos y proponiendo las medidas que cabe adoptar a partir de ahora.

La situación que condujo a la decisión de la Conferencia

3. De conformidad con el artículo 18 del Reglamento Financiero, cualquier excedente de ingresos con respecto a los gastos que se produzca en el presupuesto ordinario de la OIT, se utilizará para reducir la contribución de los Miembros. Por otra parte, el párrafo 2 del artículo 21 del Reglamento Financiero, estipula prorrateos adicionales que pueden añadirse

¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 82.^a reunión (1995), *Actas*, página 21/4.

a las contribuciones señaladas a los Estados Miembros para saldar los déficit del presupuesto ordinario y reembolsar al Fondo de Operaciones de la Organización las sumas retiradas para financiar dichos déficit. A continuación se asigna a los Estados Miembros la correspondiente cuota de los excedentes temporales que se producen cuando se reciben los pagos de los atrasos que han conducido a los déficit mencionados. Así pues, con el tiempo, no se produce ningún recargo adicional en la contribución de un Estado Miembro debido al impago de las contribuciones por parte de otros.

4. En bienios anteriores, el funcionamiento de este mecanismo había sufrido disfunciones a causa de la irregularidad de las cantidades de ingreso presupuestario recibidas, que había tenido repercusiones en los resultados financieros. Esta tendencia hizo que el Director General adoptase una política de ajustes prudentes en el nivel de aplicación del programa — en consulta con el Consejo de Administración — para tener en cuenta la disponibilidad previsible de ingresos presupuestarios. Del mismo modo, el Consejo de Administración y la Conferencia han adoptado toda una serie de exenciones *ad hoc* de la aplicación del artículo 18 y del párrafo 2 del artículo 21 del Reglamento Financiero. En estas circunstancias, la Comisión acordó en la 258.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 1993) que el Director General explorase los medios de introducir una mayor flexibilidad en el Reglamento Financiero en relación con el tratamiento de los futuros superávit y déficit ². La discusión de las propuestas sometidas por la Oficina a este respecto empezó en la Comisión durante la 259.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 1994) y siguió en las 261.^a y 262.^a reuniones (noviembre de 1994 y marzo-abril de 1995). En la última de estas reuniones se llegó al acuerdo de que se presentaría a la Conferencia una propuesta para adoptar la resolución que se ha mencionado anteriormente en el párrafo 1.

Las discusiones celebradas en la Comisión

5. Los párrafos que vienen a continuación exponen algunos de los puntos más significativos que se han examinado en las discusiones que la Comisión ha celebrado sobre esta cuestión.
6. *La dificultad de conciliar los ajustes del programa con los ingresos previstos.* El alcance de los ajustes del programa va disminuyendo a medida que el bienio avanza, y desde el punto de vista financiero no siempre se pueden efectuar previsiones exactas sobre el monto y la puntualidad de los pagos de las contribuciones prorrateadas. En estas circunstancias, en la práctica no se puede evitar que a finales de cada bienio se acumulen superávit o déficit, y ha quedado demostrado que es poco viable la aplicación regular del artículo 18 y del párrafo 2 del artículo 21 del Reglamento Financiero.
7. *Las ventajas de una mayor flexibilidad en la aplicación del artículo 18 y del párrafo 2 del artículo 21.* A menos que se esperen déficit muy importantes en los ingresos, las principales ventajas de una mayor flexibilidad pueden resumirse así:
 - a) se elimina la necesidad de reducir los programas para anticiparse a los déficit de los ingresos;
 - b) se evita tener que prorratear contribuciones adicionales entre los Estados Miembros en relación con los déficit de tesorería directamente atribuibles a un déficit de ingresos presupuestarios;

² Documento GB.258/5/23.

- c) a medida que pasa el tiempo, cada vez es menos probable que se produzcan superávits importantes, porque los pagos de las contribuciones atrasadas se usan en primer lugar para reembolsar las cantidades anteriormente retiradas del Fondo de Operaciones para financiar los déficit.
8. *Las posibles consecuencias negativas para el Fondo de Operaciones.* La modificación del tenor presente del artículo 18 y del párrafo 2 del artículo 21 podría conducir a la necesidad de adoptar medidas especiales para proceder al reembolso de las cantidades retiradas del Fondo de Operaciones, en caso de que se produjeran unos déficit importantes en el pago de las contribuciones prorrateadas y que estos déficit persistieran durante varios años.
9. *La financiación de los gastos destinados a necesidades imprevistas y circunstancias excepcionales.* Todo déficit que se derive de los gastos incurridos para hacer frente a necesidades imprevistas y circunstancias excepcionales previa autorización del Consejo de Administración, tendrá que seguir siendo objeto de un prorrateo adicional entre los Estados Miembros, con cargo al bienio siguiente. Por lo tanto, este prorrateo tendrá que seguir siendo contemplado por el Reglamento Financiero.

Evaluación del sistema adoptado a prueba

10. En el cuadro que figura a continuación se exponen los resultados financieros del sistema adoptado a prueba.

Análisis de los resultados financieros del sistema adoptado a prueba

	1994-1995 millones \$	1996-1997 millones \$	1998-1999 millones \$
A. Ingresos presupuestarios			
Presupuesto de ingresos	466,5	579,5	481,0
Contribuciones recibidas	389,7	570,7	478,8
Más: Asignación del superávit de 1996-1997			16,3 ¹
Menos: Contribuciones aplicadas para el reembolso al Fondo de Operaciones del déficit de tesorería de los bienios anteriores		(44,2) ²	
Total	389,7	526,5	495,1
Superávit/(déficit) de ingresos	(76,8)	(53,0)	(14,1)
B. Gastos presupuestarios			
Presupuesto de gastos	466,5	579,5	481,0
Gastos efectivos	425,1	506,0	466,5
Diferencia entre los gastos presupuestarios y los gastos efectivos	41,4	73,5	14,5
C. Superávit (déficit)			
Superávit/(déficit) de ingresos	(76,8)	(53,0)	14,1
Diferencia entre los gastos presupuestarios y los gastos efectivos	41,4	73,5	14,5
	(35,4) ²	20,5 ¹	28,6
D. Medidas financieras			
Reembolsos al Fondo de Operaciones		30,2	
Retiros del Fondo de Operaciones	(30,2)		
Préstamos internos	(14,0)	14,0	
Total	(44,2)²	44,2	

¹ El superávit de 1996-1997, de 20,5 millones de dólares al tipo de cambio presupuestario de 1996-1997 (1,16 francos suizos por dólar), se transfirió a las contribuciones prorrateadas para 1998-1999 al tipo de cambio presupuestario correspondiente a 1998-1999 (equivalente a 16,3 millones de dólares).

² El déficit correspondiente a 1994-1995, de 35,4 millones de dólares al tipo de cambio presupuestario de 1994-1995 (1,45 francos suizos por dólar) fue reembolsado con cargo a las contribuciones atrasadas que se recibieron en enero de 1996, al tipo de cambio contable entonces vigente en las Naciones Unidas (1,6 francos suizos por dólar).

11. Sobre estos datos se pueden hacer las observaciones siguientes:

- a) *1994-1995:* En el período de prueba sólo se produjo un déficit durante este bienio. Dicho déficit, que era de 35,4 millones de dólares al tipo de cambio presupuestario de 1,45 francos suizos por dólar, fue evaluado de nuevo en diciembre de 1995, con lo que ascendió a 44,2 millones de dólares al aplicársele el tipo de cambio contable, entonces vigente en las Naciones Unidas, de 1,16 francos suizos por dólar. Este déficit se financió por medio de un retiro del saldo total del Fondo de Operaciones (que ascendió a 30,2 millones de dólares) y varios préstamos internos (que ascendieron a 14 millones de dólares). En virtud del sistema adoptado a prueba, el pago de una importante contribución atrasada en 1994-1995 a principios de enero de 1996 permitió que el Fondo de Operaciones quedase plenamente provisto y que los préstamos internos pudiesen ser reembolsados en las primeras semanas del bienio de 1996-1997, sin tener que esperar un año y reembolsar por medio de prorrateo de contribuciones entre los Estados Miembros.
- b) *1996-1997:* Aunque en 1996-1997 se produjo un déficit en los ingresos de 53 millones de dólares, esto quedó compensado con creces por una diferencia a la baja entre los gastos presupuestados y los gastos efectivos del presupuesto de gastos, por un monto de unos 73 millones de dólares, lo que tuvo como resultado un superávit de 20,5 millones de dólares³. De no ser por el sistema adoptado a prueba, el superávit hubiese ascendido a 64,7 millones de dólares puesto que el déficit correspondiente a 1994-1995 (de 44,2 millones de dólares) hubiese tenido que ser objeto de un prorrateo adicional de contribuciones en 1997. En previsión del superávit previsto para 1996-1997, la Conferencia redujo las contribuciones prorrateadas para 1998-1999 en 16,3 millones de dólares³.
- c) *1998-1999:* Los resultados fueron favorables, tanto en el presupuesto de ingresos (un superávit de ingresos de unos 14 millones de dólares) como en el presupuesto de gastos (una diferencia a la baja de unos 15 millones de dólares), con lo que el superávit resultante alcanzó unos 29 millones de dólares. De no ser por el sistema adoptado a prueba, una parte sustancial del amplio superávit de 64,7 millones de dólares, que normalmente hubiese tenido que producirse en 1996-1997, hubiese tenido que aplicarse al reducir las contribuciones de 1999. Así pues, el sistema adoptado a prueba compensó en gran parte las contribuciones prorrateadas.

En todo el período no se observó un cambio perceptible en las pautas de pago de las contribuciones.

Conclusiones

- 12.** El funcionamiento del sistema adoptado a prueba durante los tres bienios mencionados puede, pues, considerarse satisfactorio. De conformidad con los principales objetivos del sistema, los efectos de las fluctuaciones en los ingresos presupuestarios quedaron ampliamente mitigados y se pudo evitar un prorrateo adicional de contribuciones entre los Estados Miembros para reembolsar los retiros del Fondo de Operaciones en relación con el déficit de 44,2 millones de dólares correspondiente al bienio 1994-1995.

³ El superávit de 1996-1997, de 23,8 millones de francos suizos, equivalía a 20,5 millones de dólares al tipo de cambio presupuestario de 1996-1997 y a 16,3 millones de dólares al tipo de cambio presupuestario de 1998-1999.

13. Además, los resultados del período provisional parecen corroborar el análisis favorable que se presentó a la Comisión en la 261.^a reunión (noviembre de 1994) del Consejo de Administración⁴, que mostraba cuál hubiera sido la situación financiera de la Organización si se hubiera aplicado este plan durante los cuatro últimos bienios (1986-1987 a 1992-1993), tres de los cuales se caracterizaron por importantes déficit de los ingresos. En el anexo I figura el cuadro que se presentó en marzo de 1994, que se reproduce aquí para que sirva de referencia.
14. Teniendo en cuenta el análisis anterior, el Director General piensa que el sistema adoptado a prueba, tal como ha sido practicado durante los últimos tres bienios, merece atenta consideración con vistas a su adopción con carácter permanente.
15. *Si la Comisión comparte este punto de vista, tal vez estime oportuno considerar las enmiendas al Reglamento Financiero a través de las cuales se podrían conferir efectos permanentes a las nuevas disposiciones. En el anexo II figura un texto propuesto. Si la Comisión lo considera correcto, tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que someta a la adopción de la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2001) la propuesta de resolución que figura en el anexo III, a través de la cual se adoptarían las enmiendas.*

Ginebra, 11 de octubre de 2000.

Punto que requiere decisión: párrafo 15.

⁴ Documento GB.261/PFA/4/1.

Anexo I

Ejemplo del funcionamiento del mecanismo que se propone para la aplicación de los pagos en concepto de contribuciones atrasadas correspondientes a ejercicios financieros anteriores al reembolso de las sumas retiradas del Fondo de Operaciones para financiar déficit de tesorería provocados por la insuficiencia de ingresos

(Publicado inicialmente en el documento GB.261/PFA/4/1, en noviembre de 1994)

	1986-1987 millones de dólares	1988-1989 millones de dólares	1990-1991 millones de dólares	1992-1993 millones de dólares
Presupuesto de ingresos	253,1 ¹	324,9 ¹	330,4	405,7
Contribuciones recibidas				
Año 1 — contribuciones del ejercicio	89,7	115,3	116,4	143,4
— contribuciones atrasadas de bienios anteriores	10,4	21,8	59,1	33,3
Año 2 — contribuciones del ejercicio	103,7	154,7	158,5	198,5
— contribuciones atrasadas de bienios anteriores	35,7	2,1	6,2	28,1
	239,5	293,9 ¹	340,2 ¹	403,3
<i>Menos:</i> Contribuciones aplicadas para el reembolso al Fondo de Operaciones del déficit de tesorería del bienio anterior debido a la insuficiencia de las contribuciones	—	(7,4)	(27,1)	(17,3)
Ingresos presupuestarios	239,5	286,5	313,1	386,0
Superávit/(déficit) de los ingresos	(13,6)	(38,4)	(17,3)	(19,7)
Gastos presupuestarios				
Presupuesto de gastos	253,1 ¹	324,9 ¹	330,4	405,7
Gastos efectivos	246,9 ^{1,2}	313,6 ^{1,2}	333,1	405,7 ²
Diferencia entre los gastos presupuestados y los gastos efectivos	6,2	11,3	(2,7)	—
Superávit de (déficit)/tesorería				
Superávit e los ingresos	(13,6)	(38,4)	(17,3)	(19,7)
Diferencia entre los gastos presupuestados y los gastos efectivos	6,2	11,3	(2,7)	—
	(7,4)	(27,1)	(20,0)	(19,7)
Reembolso del déficit de tesorería al Fondo de Operaciones				
Con cargo a las contribuciones atrasadas recaudadas en el bienio siguiente	—	7,4	27,1	17,3

	1986-1987 millones de dólares	1988-1989 millones de dólares	1990-1991 millones de dólares	1992-1993 millones de dólares
Por medio de un prorrateo adicional en el segundo año del bienio en virtud del artículo 18 del Reglamento Financiero	-	-	-	2,7
	-	7,4	27,1	20,0
Variaciones en el nivel del Fondo de Operaciones				
Reembolsos	-	7,4	27,1	20,0
Sumas retiradas	(7,4)	(27,1)	(20,0)	(19,7)
Variación neta	(7,4)	(19,7)	7,1	0,3

¹ Cifras ajustadas para eliminar el efecto de las fluctuaciones del tipo de cambio.

² Cifras incrementadas en una cuantía equivalente al importe de las reducciones de gastos aprobadas por el Consejo de Administración en previsión de posibles déficit de los ingresos: 1986-1987 — 17,3 millones de dólares; 1988-1989 — 12,3 millones de dólares, y 1992-1993 — 18,0 millones de dólares de un total de 30 millones de dólares de reducciones de gastos aprobadas originalmente.

Anexo II

Enmiendas propuestas al Reglamento Financiero de la Organización Internacional del Trabajo

(Los añadidos figuran en negrita; las supresiones se indican entre corchetes)

Artículo 18

1. El excedente [o el déficit de ingresos con respecto a los gastos] **de los ingresos sobre los gastos (superávit) o la falta de ingresos por comparación con los gastos (déficit)** en cualquier ejercicio económico completo se calculará deduciendo de los ingresos presupuestarios los gastos presupuestarios y se preverá una reserva para los casos de demora en el pago de las contribuciones. Esa reserva ascenderá al 100 por ciento del valor de las contribuciones debidas en la fecha de los estados financieros al final del ejercicio económico.

2. Cualquier [excedente de ingresos con respecto a los gastos] **superávit**, expresado en francos suizos y calculado al tipo de cambio presupuestario para el ejercicio económico, se utilizará para reducir la contribución de los Miembros de acuerdo con el siguiente procedimiento: a los Miembros que hayan pagado su contribución normal en el ejercicio económico que arrojó el superávit se les acreditará la porción que les corresponda de dicho superávit en sus contribuciones señaladas para el segundo año del ejercicio económico siguiente; a los demás Miembros no se les acreditará la porción que les corresponda mientras no hayan pagado las contribuciones que adeuden con respecto al ejercicio económico que arrojó el superávit. Cuando hayan efectuado el pago, se les acreditará la porción que les corresponda como deducción de las contribuciones que se les hayan señalado para el primer año del siguiente ejercicio económico para el cual se adopte un presupuesto después de dicho pago.

Artículo 21

1. (Sin cambios.)

2. Si las sumas retiradas del Fondo de Operaciones o tomadas en préstamo para financiar gastos [presupuestarios, en espera del pago de contribuciones o de otros ingresos, y/o los gastos incurridos para hacer frente a necesidades imprevistas y a circunstancias excepcionales previa autorización del Consejo de Administración,] no pudieran reembolsarse durante el mismo ejercicio económico: **a) en la medida en que las sumas hayan sido retiradas o tomadas en préstamo para financiar gastos presupuestarios en espera del pago de contribuciones o de otros ingresos, deberán ser reembolsadas con cargo a las contribuciones atrasadas que se reciban en el ejercicio o ejercicios financieros siguientes; b) en la medida en que las sumas hayan sido retiradas o tomadas en préstamo para financiar gastos incurridos para hacer frente a necesidades imprevistas o circunstancias excepcionales previa autorización del Consejo de Administración,** [debido a que el total de los ingresos presupuestarios para dicho ejercicio haya sido inferior al total de los gastos autorizados incurridos durante el ejercicio,] deberán ser reembolsadas a quien o a quienes hayan suministrado el préstamo y al Fondo en el segundo año del siguiente ejercicio económico añadiendo a las contribuciones señaladas a los Estados Miembros para dicho año un prorrateo adicional en francos suizos equivalente a la suma así prestada o retirada. No obstante, los excedentes temporales [de los ingresos presupuestarios sobre los gastos que se produzcan en un momento dado] se utilizarán, en la medida de lo posible, para reducir la cuantía de los préstamos o anticipos pendientes de pago o de reembolso.

3. (Sin cambios.)

Anexo III

Resolución que ha de someterse a la 89.^a reunión (2001) de la Conferencia Internacional del Trabajo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo;

Reconociendo que es necesario introducir enmiendas en el Reglamento Financiero para llevar a efecto la utilización directa de las contribuciones atrasadas recibidas para reembolsar los fondos retirados del Fondo de Operaciones o reintegrar las cantidades tomadas en préstamo para financiar los déficit de tesorería que hayan podido producirse en un ejercicio financiero anterior;

Decide introducir en el Reglamento Financiero las enmiendas siguientes ¹:

Artículo 18

1. El excedente [o el déficit de ingresos con respecto a los gastos] **de los ingresos sobre los gastos (superávit) o la falta de ingresos por comparación con los gastos (déficit)** en cualquier ejercicio económico completo se calculará deduciendo de los ingresos presupuestarios los gastos presupuestarios y se preverá una reserva para los casos de demora en el pago de las contribuciones. Esa reserva ascenderá al 100 por ciento del valor de las contribuciones debidas en la fecha de los estados financieros al final del ejercicio económico.

2. Cualquier [excedente de ingresos con respecto a los gastos] **superávit**, expresado en francos suizos y calculado al tipo de cambio presupuestario para el ejercicio económico, se utilizará para reducir la contribución de los Miembros de acuerdo con el siguiente procedimiento: a los Miembros que hayan pagado su contribución normal en el ejercicio económico que arrojó el superávit se les acreditará la porción que les corresponda de dicho superávit en sus contribuciones señaladas para el segundo año del ejercicio económico siguiente; a los demás Miembros no se les acreditará la porción que les corresponda mientras no hayan pagado las contribuciones que adeuden con respecto al ejercicio económico que arrojó el superávit. Cuando hayan efectuado el pago, se les acreditará la porción que les corresponda como deducción de las contribuciones que se les hayan señalado para el primer año del siguiente ejercicio económico para el cual se adopte un presupuesto después de dicho pago.

Artículo 21

1. (Sin cambios.)

2. Si las sumas retiradas del Fondo de Operaciones o tomadas en préstamo para financiar gastos [presupuestarios, en espera del pago de contribuciones o de otros ingresos, y/o los gastos incurridos para hacer frente a necesidades imprevistas y a circunstancias excepcionales previa autorización del Consejo de Administración, no pudieran reembolsarse durante el mismo ejercicio económico: *a*) **en la medida en que las sumas hayan sido retiradas o tomadas en préstamo para financiar gastos presupuestarios en espera del pago de contribuciones o de otros ingresos, deberán ser reembolsadas con cargo a las contribuciones atrasadas que se reciban en el ejercicio o ejercicios financieros siguientes;** *b*) **en la medida en que las sumas hayan sido retiradas o tomadas en préstamo para financiar gastos incurridos para hacer frente a necesidades imprevistas o circunstancias excepcionales previa autorización del Consejo de Administración** [debido a que el total de los ingresos presupuestarios para dicho ejercicio haya sido inferior al total de los gastos autorizados incurridos durante el ejercicio,] deberán ser reembolsadas a quien o a quienes hayan suministrado el préstamo y al Fondo en el segundo año del siguiente ejercicio económico añadiendo a las contribuciones señaladas a los Estados Miembros para dicho año un prorrateo adicional en francos suizos equivalente a la suma así prestada o retirada. No

¹ Los añadidos se consignan en letra negrita y las supresiones se indican entre corchetes.

obstante, los excedentes temporales [de los ingresos presupuestarios sobre los gastos que se produzcan en un momento dado] se utilizarán, en la medida de lo posible, para reducir la cuantía de los préstamos o anticipos pendientes de pago o de reembolso.

3. (Sin cambios.)