



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Examen del artículo 18
del Reglamento Financiero**

1. En su 283.^a reunión (marzo de 2002), el Consejo de Administración, después de examinar un documento¹ sobre la utilización del superávit de 2000-2001, solicitó al Director General que propusiera enmiendas al Reglamento Financiero con el fin de garantizar que todo superávit sea tratado de modo apropiado, habida cuenta de las circunstancias en que éste se haya producido.
2. El artículo 18.1 del Reglamento Financiero define el mecanismo para calcular el excedente de los ingresos sobre los gastos (superávit) o la falta de ingresos por comparación con los gastos en un ejercicio económico completo, y el artículo 18.2 establece que cualquier superávit se utilizará para reducir la contribución de los Miembros. En este artículo se establecen además las modalidades para realizar dicha reducción.
3. El artículo 18 debería interpretarse en relación con las disposiciones del artículo 21 del Reglamento Financiero, que aborda la cuestión directamente relacionada de la financiación de los gastos cuando las contribuciones recibidas son insuficientes.
4. Antes de tomar en consideración cualquier posible enmienda, convendría recordar brevemente cuál ha sido la evolución, en estos últimos años, de las disposiciones del Reglamento Financiero que regulan los superávit y los déficit.
5. Con arreglo al artículo 21 del Reglamento Financiero, el Director General está autorizado a incurrir en gastos hasta la cuantía máxima permitida por el presupuesto aprobado, aun cuando las contribuciones recibidas sean insuficientes para financiar tales gastos. En espera del pago de contribuciones, el Director General está autorizado a retirar sumas del Fondo de Operaciones y, de ser necesario, contratar también préstamos o anticipos.
6. Hasta finales del bienio de 1992-1993, si las sumas retiradas del Fondo de Operaciones o tomadas en préstamo para financiar los gastos presupuestarios no podían reembolsarse durante el mismo ejercicio económico debido a que los ingresos presupuestarios eran inferiores al total de los gastos autorizados, se hacía un prorrateo adicional de las contribuciones de los Estados Miembros en el segundo año del siguiente ejercicio económico, de modo que los préstamos o anticipos pendientes pudieran ser reembolsados.

¹ Documento GB.283/PFA/2/2.

Así, todos los Estados Miembros podían, de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero, quedar obligados a realizar una contribución adicional para compensar el impago de las contribuciones por parte de cualquier Estado Miembro.

7. Como se ha dicho en el párrafo 2 *supra*, el artículo 18 del Reglamento establece que cualquier excedente de los ingresos respecto de los gastos que se registre al final de un ejercicio económico se utilizará para reducir la contribución de los Estados Miembros en años futuros. Esta medida estaba justificada, y era además necesaria, cuando el artículo 21 se aplicaba en los términos descritos en el párrafo 6 *supra*. Cuando un Estado Miembro en situación de demora en el pago cumplía con sus obligaciones económicas, el superávit resultante era acreditado a todos los Estados Miembros, compensándoles así por las contribuciones adicionales que habían efectuado en el pasado. De esta manera, durante un tiempo no se producía un gasto adicional para ningún Estado Miembro en relación con el impago de las contribuciones por parte de otro Estado Miembro
8. No obstante las disposiciones del artículo 21 del Reglamento Financiero, a las que se hace referencia en los párrafos 5 y 6 *supra*, el Director General no hizo uso en ningún caso de su facultad para agotar los recursos financieros del presupuesto sin tener en cuenta la falta de ingresos durante las sucesivas crisis financieras de las décadas de los ochenta y de los noventa. La magnitud de los déficit y la incertidumbre respecto a la duración del período en el cual las contribuciones seguirían siendo retenidas exigía una gestión financiera prudente y una responsabilidad fiscal. Por lo tanto, el Director General, en plena consulta con el Consejo de Administración, propuso reducciones en los programas con el fin de limitar el gasto, en la medida de lo posible, hasta los niveles previstos de ingresos. De esta manera, la Organización no sólo evitó cualquier endeudamiento, sino que además nunca fue necesario fijar contribuciones adicionales para los Estados Miembros para compensar las contribuciones que no habían sido recibidas. A pesar de las propuestas formuladas en este documento, el Director General tiene la intención de seguir aplicando las prácticas de gestión financiera prudente aplicadas en el pasado.
9. El Consejo de Administración, en sus 259.^a reunión (marzo de 1994)² y 261.^a reunión (noviembre de 1994)³, examinó el Reglamento Financiero con miras a introducir mayor flexibilidad para la gestión de los futuros déficit y superávit. La necesidad de este examen del Reglamento Financiero había quedado demostrada por las sucesivas excepciones que se habían venido haciendo en los últimos años a las disposiciones que regulan la gestión tanto de los superávit como de los déficit. Siguiendo la recomendación del Consejo de Administración, y tras observar las dificultades de orden práctico que habían surgido en el caso de los últimos bienios a raíz de la no aplicación de los artículos 18 y 21.2 del Reglamento Financiero, la Conferencia Internacional del Trabajo en su 82.^a reunión (1995), decidió 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»⁴. Al concluir este período

² Documento GB.259/PFA/3/12.

³ Documento GB.261/PFA/4/1.

⁴ Conferencia Internacional del Trabajo, 82.^a reunión (1995), *Actas de la Conferencia*, pág. 21/4.

experimental, el Consejo de Administración examinó las repercusiones de esta decisión⁵ y decidió recomendar a la Conferencia que enmendara el artículo 21 del Reglamento Financiero para conferir efectos permanentes a las nuevas disposiciones. La Conferencia Internacional del Trabajo aprobó las enmiendas propuestas en su 89.^a reunión (junio de 2001).

10. Fundamentalmente, el efecto práctico de estas enmiendas es que las sumas retiradas o tomadas en préstamo debido a la falta de ingresos provocada por el no pago de las contribuciones por parte de Estados Miembros ya no son reembolsadas por medio de prorrateos adicionales de las contribuciones de los Estados Miembros sino mediante las contribuciones atrasadas que se reciban en el ejercicio o ejercicios financieros siguientes. Los Estados Miembros no están ya, por lo tanto, sujetos a tales prorrateos adicionales.
11. A posteriori, resulta evidente que al examinar y enmendar las disposiciones del artículo 21 se debería haber prestado también mayor atención al artículo 18, ya que ambos artículos están estrechamente relacionados. El fundamento de las normas que regulan la distribución del superávit, según el cual si los Estados Miembros están obligados a pagar por la falta de ingresos se les debería reembolsar todo superávit que se origine posteriormente, dejó de tener validez. Dicho vínculo quedó roto en el momento en que ya no se exigía a los Estados Miembros que pagaran para cubrir los déficit de los ingresos mediante contribuciones adicionales.

Posibles enmiendas

12. Aunque todos los déficit, con independencia de cómo se hayan producido, entran por lo general en la definición del artículo 18.1 del Reglamento Financiero, existen algunas circunstancias muy precisas que podrían dar lugar a un superávit:
 - a) que el gasto sea inferior a lo previsto en el Programa y Presupuesto, lo cual puede producir un excedente de los ingresos presupuestarios con respecto a los gastos presupuestarios en cualquier ejercicio económico;
 - b) que se reciban contribuciones atrasadas⁶, de tal manera que los ingresos presupuestarios totales sean superiores al presupuesto de ingresos aprobado;
 - c) una combinación de a) y b) *supra*.
13. En el caso del primer tipo de superávit, se considera que no es necesario introducir cambios ya que el artículo 18.2 del Reglamento Financiero regula adecuadamente la gestión de dicho superávit al establecer una reducción en las futuras contribuciones de los Estados Miembros. En circunstancias normales, sería lógico reembolsar a los Estados Miembros los ingresos que no fueron necesarios para financiar el Programa y Presupuesto aprobado.
14. En lo que se refiere al segundo tipo de superávit, producido por la recepción de contribuciones atrasadas, hay motivos válidos para justificar que la Organización retenga el superávit para financiar actividades adicionales del programa, en vez de distribuirlo a los

⁵ Documento GB.279/PFA/4.

⁶ En este caso, de las contribuciones atrasadas debe deducirse la cuantía correspondiente a reembolsos al Fondo de Operaciones y otros préstamos, de conformidad con el artículo 21.2 del Reglamento Financiero.

Estados Miembros, dado que las reducciones del programa de los ejercicios económicos anteriores se efectuaron esencialmente para disminuir el gasto presupuestario respecto de los ingresos presupuestarios.

15. En el caso en que el superávit esté compuesto por una diferencia a la baja en los gastos y por un excedente de los ingresos con respecto al presupuesto de ingresos aprobado, ambos elementos se separarían y serían tratados conforme a los términos descritos en los párrafos 13 y 14 *supra*.
16. Se consideraron varias alternativas para la utilización de los superávit, tales como: pasar el saldo de fondos no gastados al bienio siguiente; la retención parcial del superávit por la Oficina junto con la acreditación del saldo a los Estados Miembros; mantener la situación actual. El Director General considera que, una vez sopesadas las propuestas, la formulada en el párrafo 14 constituye una solución apropiada, equitativa y práctica.
17. Si la Comisión considera aceptable este planteamiento, sería necesario determinar las modalidades para la utilización del superávit para financiar actividades del programa. Uno de estos mecanismos podría consistir en transferir el superávit a un fondo especial del programa cuya utilización quedaría sometida a la aprobación del Consejo de Administración en base a las propuestas realizadas por el Director General.
18. Las propuestas indicadas en los párrafos precedentes permitirían subsanar las deficiencias del Reglamento Financiero en los términos descritos en el presente documento y serían de fácil interpretación y aplicación. A pesar de que no es posible elaborar disposiciones financieras específicas para cubrir cualquier posible eventualidad, el Director General considera que las modificaciones propuestas permitirán una gestión justa y equitativa de los superávit en la mayoría de los casos. En situaciones extremas, puede ser necesario cierto grado de interpretación a la hora de aplicar el Reglamento.
19. A la luz de las orientaciones de la Comisión, el Director General efectuará propuestas a la Comisión en la 286.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2003) que incluirán proyectos de enmiendas, según las necesidades, al Reglamento Financiero.

Ginebra, 9 de octubre de 2002.