

CARE

CALIFICADORA DE RIESGO

ACTUALIZACIÓN DE
CALIFICACIÓN DE RIESGO DE
TÍTULOS REPRESENTATIVOS DE
DEUDA EMITIDOS
A PARTIR DEL “FIDEICOMISO
FINANCIERO CASMU II” SERIE 1

Montevideo, octubre de 2024

4	RESUMEN GENERAL
6	I INTRODUCCIÓN
9	II LOS TÍTULOS DE DEUDA
11	III LA ADMINISTRACION
14	IV EL ACTIVO SUBYACENTE Y EL FLUJO FUTURO DE FONDOS
20	V EL ENTORNO
23	VI CALIFICACIÓN DE RIESGO
	ANEXO I INFORMACION SECTORIAL

CALIFICACIÓN DE LA EMISION DEL FF CASMU II. Serie 1 01 - octubre - 2024

Títulos:	Títulos de Deuda Serie 1 por UI 270.000.000
Activo Fideicomitado:	Créditos CASMU IAMPP contra el Fondo Nacional de Salud (FONASA)
Emisor:	República AFISA
Fideicomitente:	CASMU IAMPP
Amortización Capital para la Serie 1:	156 cuotas mensuales iguales y consecutivas en UI comprendiendo capital e intereses pagaderas una vez finalizado el período de gracia de 2 años.
Gracia:	2 años con pago de intereses en 24 cuotas mensuales y consecutivas en UI pagaderas a partir de la primera fecha de pago posterior a la emisión. Fecha de emisión: 20/12/2012
Tasa:	4.5% lineal anual en UI desde la fecha de emisión y hasta la cancelación total de los Títulos de Deuda calculada sobre saldos.
Garantía:	Fideicomiso Financiero Fondo de Garantía IAMC.
Asesor Jurídico CASMU IAMPP:	Estudio Olivera Abogados
Fiduciario:	República AFISA
Entidad Registrante:	BEVSA.
Agente Fiduciario emisión:	BEVSA.
Administración y pago:	República AFISA
Vigencia de la calificación:	hasta el 30 de abril de 2025 ¹
Comité de Calificación:	Ing. Julio Preve y Cr. Martín Durán Martínez
Calificación de riesgo:	A.uy
Manual Utilizado:	Manual de Calificación de Finanzas Estructuradas Administradas por terceros

¹. No obstante, ante la aparición de hechos relevantes la nota puede variar en cualquier momento

Resumen General

CARE ha actualizado la calificación de los títulos representativos de deuda emitidos, Serie 1, a partir del "Fideicomiso financiero CASMU II" manteniendo la calificación A.uy

El objetivo de esta calificación es evaluar el riesgo del inversionista o beneficiario financiero de recuperación del monto invertido en el plazo indicado, en la moneda acordada, más un interés.

La emisión de esos títulos formó parte de un proceso cuyos pasos anteriores fueron decisivos para conferir la nota. Estos pasos fueron:

- La formulación de una política pública, de amplia base política de sustentación, destinada a garantizar un proceso de reestructura del pasivo y de la gestión del viejo CASMU.
- Vinculado a ello, el ajuste de la naturaleza jurídica del anterior CASMU, a una entidad comparable a las del sistema IAMC, capaz de asumir responsabilidades.
- La aceptación por parte de los Ministerios competentes de los procesos de reestructura de toda la gestión.
- El blindaje jurídico de los títulos de deuda, en especial la garantía del Estado conferida y el modo de ejecutarla, sigue constituyendo la principal fortaleza de los títulos. Téngase presente que el desempeño económico del CASMU, como indicador de comportamiento futuro, ofrece ciertas dificultades.
- Por lo tanto el fideicomiso de cuotas FONASA, asociadas a la institución, podría no constituir en sí mismo una garantía de repago suficiente como para alcanzar una calificación de grado de inversión para los títulos como la conferida. Así lo han entendido tanto el gobierno como la propia Institución, al acompañar los bienes fideicomitidos no solo de la garantía del Estado, sino de una forma de constituirla de singular eficacia, como ha quedado demostrado en ocasión del cese de Casa de Galicia.
- El Fideicomiso se viene desempeñando con normalidad desde su creación encontrándose al día con sus obligaciones.
- Junto a la estabilidad de las normas; a la probabilidad muy baja, que se analizó en su momento en el Informe Jurídico, de litigios que puedan afectar el funcionamiento de la garantía, más aún dado el tiempo transcurrido; a la conformidad con todas las disposiciones en vigencia; la principal fortaleza del repago de los títulos, que hace que puedan alcanzar el grado inversor, se vuelve a subrayar que estriba en la fortaleza de la garantía (el Estado), en el monto de la misma (puede cubrir todas las obligaciones de este fideicomiso y de otros de análoga naturaleza) , y en la peculiar forma eficaz e inmediata en que podría ser ejercida, como ya ocurrió.

- El efecto económico negativo en la actividad económica provocado por el COVID 19 incidió en las cuentas macrosectoriales del sector Salud, no obstante no afectó la marcha del Fideicomiso y en todo caso, actualmente los indicadores económicos muestran una recuperación a niveles pre pandemia o incluso superiores.
- Tampoco se ve afectado el Fideicomiso ante las dificultades financieras de pública notoriedad por la que atraviesa la institución en el corriente año 2024 según se comenta más adelante en este informe.

I. INTRODUCCIÓN

1. Alcance y marco conceptual de la calificación²

CARE Calificadora de Riesgo fue contratada para actualizar la calificación de la Serie 1 de los títulos de deuda emitidos el 21 de diciembre de 2012 por República Administradora de Fondos de Inversión S.A. por UI 270.000.000 (unidades indexadas 270 millones) de valor nominal, provenientes de la securitización de un activo financiero consistente en el flujo generado por los créditos que corresponden percibir *por CASMU Institución de Asistencia Médica Privada de Profesionales Sin fines de Lucro* del Fondo Nacional de Salud (FONASA) por un plazo de 15 años en las condiciones establecidas en el contrato de fideicomiso al que esta calificación se adjunta. Según estructura financiera que más adelante se describe con más detalle, CASMU IAMPP – el fideicomitente- transmitió la propiedad fiduciaria del activo financiero referido a República Afisa según contrato de fideicomiso financiero de oferta pública firmado el 25 de octubre de 2012. A partir de la emisión de la Serie 1 el emisor, dentro del plazo de 5 años, podía realizar nuevas emisiones según condiciones previstas en el Prospecto hasta completar el monto de UI 388.191.976 que era el máximo garantizado por el Poder Ejecutivo. Esto fue previsto al momento de hacerse la calificación de la emisión en octubre de 2012. Transcurridos los cinco años esto no ocurrió.

La calificación de riesgo supone la expresión de un punto de vista especializado por parte de una empresa autorizada a ese propósito por el Banco Central del Uruguay (BCU), que realiza la supervisión y control del sistema financiero, así como de las calificadoras de riesgo. La nota obtenida no representa no obstante una recomendación o una garantía de CARE para el o los beneficiarios, y por tanto la calificación debe considerarse a los efectos de la inversión como un punto de vista a considerar entre otros. CARE no audita ni verifica la exactitud de la información presentada, la que sin embargo procede de fuentes confiables a su juicio.

El marco conceptual de esta calificación supone un ejercicio prospectivo por el cual se confiere una nota que califica el desempeño esperado de los flujos, y la capacidad de pago de los compromisos contraídos en las condiciones originales pactadas de monto, moneda, plazo y tasa de interés. El riesgo del inversionista o beneficiario financiero será pues, el de la recuperación del monto invertido en el plazo indicado, en la moneda acordada, más una renta o un interés si corresponde³.

En este caso se trató de una emisión de oferta pública de títulos representativos de deuda escriturales por un monto de UI 270.000.000, que es lo que se emitió, amortizables en 156 cuotas mensuales iguales y consecutivas, comprendiendo capital e intereses, pagaderas a partir del vencimiento del período de gracia. El interés es 4.5 % lineal anual en UI desde la fecha de la emisión y hasta la cancelación total de los Títulos. Se establece un período de gracia de dos años, con pago mensual (24 cuotas) de intereses pagaderos a partir de la emisión ocurrida el 21/12/2012. Estos pagos están completamente garantizados por el Fondo de Garantía IAMC, creado por la Ley 18439, fideicomitado a su vez a RAFISA, responsable de hacer efectiva en su caso dicha garantía.

². CARE no se responsabiliza por el uso que de este informe se haga por parte de terceros con otros fines para el que fue elaborado, máxime cuando se tomen del mismo aspecto parciales que distorsionen su real sentido.

³. Ver "Manual de calificación de finanzas estructuradas ..." Punto 3.

CARE Calificadora de Riesgo es una calificadora con registros y manuales aprobados por el Banco Central del Uruguay con fecha 3 de abril de 1998. Califica conforme a su metodología oportunamente aprobada por dicha autoridad, seleccionando los profesionales necesarios para integrar en cada caso el comité de calificación, el que juzga en función de sus manuales. Estos, su código de ética, registros y antecedentes se encuentran disponibles en el sitio web: www.care.com.uy así como en el del regulador: www.bcu.gub.uy. El comité de calificación estuvo integrado en este caso por el Cr. Martín Durán Martínez y por el Ing. Julio Preve.

2. Antecedentes generales

Los antecedentes detallados de esta emisión, como proceso de cambios institucionales y de reorganización del capital de la institución pueden consultarse en la calificación original en www.care.com.uy. Un resumen de este proceso sería el siguiente:

- La formulación de una política pública, de amplia base de sustentación, destinada a garantizar un proceso de reestructura del pasivo y de la gestión del viejo CASMU.
- Vinculado a lo anterior, el ajuste de la naturaleza jurídica del anterior CASMU, a una entidad comparable a las del sistema IAMC, capaz de adquirir por sí compromisos varios.
- La aceptación por parte de los Ministerios competentes del proceso de reestructura.
- La aceptación por parte de los acreedores de la nueva situación con cambios en las obligaciones originales en plazos y montos.
- La constitución de la garantía por parte del Estado para el proceso de blindaje jurídico tanto de reestructuración de pasivos, como de provisión de nuevos fondos provenientes de las sucesivas emisiones.
- Obtener capital de giro para las actividades de la institución

3. Hechos salientes del periodo

- El registro de afiliados a junio de 2024, demuestra que se mantiene la tendencia decreciente. Ver cuadro siguiente.

Cuadro 1: Evolución del padrón de afiliados

Jun-19	195.307	Dic-21	187.538
Ene-20	192.778	set-22	184.888
Ago-20	191.316	Jul-23	181.512
Ene-21	188.653	Feb-24	180.794
Ago-21	188.237	Jun-24	180.075

Fuente: SINADI

- La difícil situación financiera por la que atraviesa el CASMU según es público y notorio se resume en la Nota 7 a los EE CC del Fideicomiso al 30/06/2024, de la siguiente manera:

- El 17/06/2024 CASMU se presentó ante el MEF solicitando acceder al régimen del Fondo de Garantía IAMC fundamentando dicha solicitud en el hecho que la institución se encuentra en un estado grave de dificultad económica y financiera. Con fecha 29/07/2024, Presidencia de la República dispuso la intervención de la institución por el plazo de hasta un año, sin desplazamiento de las autoridades.
- Con fecha 14/08/2024 el Parlamento aprobó (por unanimidad) un proyecto de ley que dispone el acceso al CASMU al Fondo de Garantía por la suma de hasta \$ 2.184 millones. El acceso a dicha garantía permitirá a la institución acceder a nuevo financiamiento a efectos de reestructurar el endeudamiento actual.
- A la fecha de emisión de los EE CC intermedios esta situación no ha afectado la percepción de los flujos de fondos provenientes del FONASA. CARE entiende que la percepción de estos flujos no corre riesgo en la medida que la institución se mantenga en marcha.

4. Objeto de la calificación, información analizada.

El objeto de la calificación es el juzgamiento del riesgo del o los beneficiarios, de recuperar el monto por el que se adquirieron los títulos de deuda, en las condiciones de la emisión.

A la información considerada en ocasión de la calificación y de las subsiguientes actualizaciones se consideró en este caso:

- Calificaciones realizadas por CARE y sus sucesivas actualizaciones de este y otros dos fideicomisos análogos.
- Información pública del sector salud
- EE.CC intermedios de la Fiduciaria al 30/06/2024
- EE.CC intermedios del Fideicomiso al 30/06/2024
- EE.CC de la institución al 30/9/2023 con informe de auditoría.
- EE CC financieros intermedios del Fideicomiso Financiero Fondo de Garantía IAMC correspondientes al período de seis meses finalizado el 30 de junio de 2024.
- Actualización del padrón social de la institución al mes de junio de 2024 (Fuente: SINADI).

II. LOS TÍTULOS DE DEUDA

1. Descripción general

Se trata de Títulos representativos de Deuda escriturales emitidos por el Fiduciario de acuerdo al documento de emisión con los siguientes detalles.

Denominación: FIDEICOMISO FINANCIERO CASMU II

Fideicomitente: CASMU Institución de Asistencia Médica Privada de Profesionales sin Fines de Lucro (CASMU IAMPP)

Fiduciario: República Administradora de Fondos de Inversión S.A. (República AFISA)

Garante: Fideicomiso Financiero Fondo de Garantía IAMC

Agente de

Pago: República Administradora de Fondos de Inversión S.A. (República AFISA)

Entidad

Registrante: Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay S.A. (BEVSA)

Agente

Fiduciario: Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay S.A. (BEVSA)

Títulos a

emitirse: Títulos representativos de deuda escriturales de oferta pública.

Activo

Fideicomitado: Flujo de fondos provenientes de los créditos que CASMU IAMPP tiene contra el Fondo Nacional de Salud (FONASA) por los servicios asistenciales prestados a los sujetos comprendidos en el régimen del Sistema Nacional Integrado de Salud.

Garantía:

Los títulos de deuda están garantizados por el Fideicomiso Financiero Fondo de Garantía IAMC, constituido entre el Ministerio de Economía y Finanzas y República AFISA el 16 de octubre de 2009, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 18.439, para la emisión de las garantías a favor de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, cuyos planes de reestructuración hayan sido aprobados en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 18.439.

Moneda:

Pesos Uruguayos expresados en UI.

Importe de

la emisión:

UI 270.000.000 (doscientos setenta millones de unidades indexadas) de valor nominal correspondientes a la Serie 1 de un total autorizado de UI 388.191.976 (trescientos ochenta y ocho millones ciento noventa y un mil novecientos setenta y seis).

⁴ El primer período de espera fue en 2020, también entre abril setiembre. Ese período cayó dentro del período de gracia incrementándolo, afectando la recaudación del FTU II y alargando el plazo para su cancelación.

Interés: 4.5 % lineal anual en Unidades Indexadas desde la fecha de emisión y hasta la cancelación total de los Títulos de Deuda, sobre la base de un año de 360 días y de meses de 30 días.

Plazo: 15 años desde la fecha de emisión.

Plazo de gracia: dos años, con pago de intereses en 24 cuotas mensuales iguales y consecutivas pagaderas a partir de la primera fecha de pago posterior a la emisión.

Amortización y Pago de intereses: Los títulos de deuda están siendo amortizados en 156 cuotas mensuales iguales y consecutivas comprendiendo las mismas capital e intereses y pagaderas a partir del vencimiento del período de gracia ya ocurrido.

Calificación de riesgo: A.uy

2. Riesgos considerados

Riesgo jurídico de estructura. Comprende el análisis de la eventualidad de incumplimientos en el pago al beneficiario, derivado de defectos en la estructura jurídica por no cumplir con alguna norma de aplicación, así como eventualmente por la aplicación de sentencias judiciales derivadas de demandas de eventuales perjudicados por la creación oportunamente descrita. El tiempo transcurrido fortalece las conclusiones iniciales. El 23 de agosto de 2024 se promulgó la Ley N° 20.325 que permite bajo condiciones especiales, el acceso al Fondo de Garantía para la Reestructuración de Pasivos de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, creado por la Ley N° 18.439, al CASMU-IAMPP para una nueva operación. Consultado nuestro asesor jurídico Dr. Leandro Rama aclara que la Ley 20.325 habilita al CASMU-IAMPP acceder al Fondo de Garantía IAMC en forma anticipada, esto es, postergando el cumplimiento de requisitos que en la Ley 18.439 eran previos o concomitantes para acceder al Fondo. Estos son: la aprobación de los planes de reestructuración por el Poder Ejecutivo (el artículo 1 lit. D establece un plazo de 180 días para ello) y, por otro lado, la nueva ley exime "temporalmente" la exigencia de prestar contra garantías (el artículo 1 lit C. dice que se afectarán las garantías constituidas a favor del Fondo, en la medida que se vayan liberando). Finalmente destaca que la fortaleza del Fondo de Garantía no se afecta por la aprobación de esta ley, sino de la forma que a futuro se determine su eventual afectación, dependiente de las propias condiciones del crédito que se apruebe. *Riesgo casi nulo.*

Riesgo por iliquidez. La posibilidad de salir de los títulos constituye un atributo favorable que en el caso del mercado uruguayo no resulta tan fluido por sus características. No obstante se han diseñado para ser líquidos. *Riesgo bajo.*

III. LA ADMINISTRACIÓN

La empresa administradora o fiduciaria es República Administradora de Fondos de Inversión S.A. (República AFISA)

Se trata de evaluar la capacidad de gestionar, de administrar un patrimonio, para lograr el cumplimiento de las obligaciones de administración que se establecen en el contrato de fideicomiso. Integra este análisis el ajuste de República AFISA a las disposiciones jurídicas vigentes.

REPÚBLICA AFISA es una Sociedad Administradora de Fondos de Inversión, facultada a actuar como Fiduciario Financiero profesional e inscrita como tal en el Registro de Entidades y Valores del Banco Central del Uruguay con fecha 02/08/2004. Su objeto exclusivo es la administración de fondos de inversión de conformidad con la Ley 16.774, sus modificativas y complementarias, y se encuentra expresamente facultada para actuar como fiduciaria en fideicomisos financieros según lo dispuesto por el art. 26 de la Ley 17.703 de octubre de 2003. Su único accionista es el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU).

Según EE.CC al cierre intermedio de junio 2024 la firma alcanza un patrimonio contable de \$ 988 millones. Esto supone un nuevo incremento respecto del cierre del ejercicio anterior (en moneda corriente). La liquidez, medida como la razón corriente (activo corriente/pasivo corriente) mantiene guarismos muy altos. Un resumen del estado de situación patrimonial y su comparativo con períodos anteriores se expone en el cuadro siguiente.

Cuadro 2: Estado de Situación Patrimonial (miles de \$)			
Concepto	30-Jun-24	31-Dec-23	31-Dec-22
Activo	1.094.603	1.042.188	948.196
Activo Corriente	173.801	154.257	134.716
Activo no Corriente	920.802	887.931	813.480
Pasivo	106.833	107.225	94.486
Pasivo Corriente	74.382	76.809	62.770
Pasivo no Corriente	32.451	30.416	31.716
Patrimonio	987.769	934.963	853.709
Pasivo y Patrimonio	1.094.603	1.042.188	948.196
Razón Corriente	2,34	2,01	2,15

Fuente: EE.CC RAFISA

En lo que tiene que ver con el estado de resultados, al cierre del semestre mencionado la firma sigue mostrando resultados positivos (y crecientes) tal como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 3: Estado de Resultados (miles de \$)

Concepto	30-Jun-24	30-Jun-23	31-Dec-23
Ingresos Operativos	264.495	225.148	428.372
Gastos de Adm y Ventas	(159.967)	(130.898)	(287.187)
Resultado Operativo	104.527	94.250	141.185
Resultados Diversos	-	32	-
Resultados Financieros	4.011	(10.213)	(9.481)
Resultados antes IRAE	108.538	84.069	131.704
IRAE	(15.793)	(19.507)	(30.349)
Resultados del periodo	92.745	64.562	101.355
Otro resultado integral	61	67	(5.970)
Resultado integral del periodo	92.806	64.629	95.385

Fuente: EE.CC RAFISA

En definitiva RAFISA continúa teniendo niveles de solvencia y liquidez muy sólidos.

Al 30 de junio de 2024, la firma continúa manteniendo la administración de una importante cantidad de fideicomisos en diversas áreas y de distinto tipo lo que garantiza su idoneidad para la función.

El Fideicomiso

El Fideicomiso se constituyó mediante contrato celebrado el 25/10/2012 entre RAFISA y el CASMU. Con fecha 14/12/2012 el BCU autorizó la inscripción del mismo en el Registro del Mercado de Valores según comunicación No. 2012/222.

El estado de situación intermedio al 30/06/2024 se expone en el cuadro siguiente.

CUADRO 4: Estado de Situación del Fideicomiso (millones de \$)

Concepto	30/6/2024	31/12/2023	31/12/2022
Activo	730	802	941
Activo Corriente	216	209	201
Activo no Corriente	514	593	739
Pasivo	551	606	712
Pasivo Corriente	151	145	134
Pasivo no corriente	400	461	578
Patrimonio	178	195	229
Pasivo y Patrimonio	730	802	941
Razón Corriente	1,43	1,44	1,50

Fuente: EE.CC Fideicomiso

En el cuadro siguiente se informa, en miles de UI, los saldos que en forma anual y hasta su vencimiento en el año 2027 le resta percibir al Fideicomiso de parte del FONASA así como lo que debe pagar a los tenedores de los títulos en concepto de amortización e intereses En el periodo informado, se pagaron UI 13.7 millones de los cuales UI 11.6 millones correspondió a amortización y UI 2.1 millones a intereses. El saldo de los títulos a amortizar al cierre del semestre era de UI 88.8 millones.

CUADRO 5: Cronograma restante (miles de UI)

años	Cesiones	Pagos
2024	18.000	13.736
2025	36.600	27.471
2026	36.600	27.471
2027	36.600	27.471
total	127.800	96.149

Fuente: CARE s/EE.CC Fideicomiso

En el cuadro precedente los saldos correspondientes al corriente año figuran al 50 %; como los pagos son mensuales, a la fecha de emisión de este informe los saldos reales de 2024 son algo menores

Puede observarse la suficiencia de los saldos a percibir en relación a sus obligaciones para la cancelación de los títulos; los excedentes, una vez cubiertos todos los gastos del Fideicomiso, son remitidos al Fideicomitente. El Fideicomiso se encuentra al día.

Riesgos considerados:

Riesgo administración, considerando la idoneidad para cumplir con la función, su solvencia y liquidez, este riesgo se considera *casi nulo*.

Riesgo de conflictos, derivado de la posibilidad de juicios capaces de interferir con el mandato recibido y en tanto la existencia de previsiones para enfrentarlos. Por iguales razones que el anterior y dado el tiempo transcurrido sin que se hayan verificado conflictos, se considera *casi nulo*.

Riesgo por cambio de fiduciario. Se encuentra cubierto por las propias disposiciones legales (art. 32 ley 17.703) y contractuales.

IV. EL ACTIVO SUBYACENTE Y EL FLUJO FUTURO DE FONDOS

El activo subyacente consiste en la cesión del flujo de fondos Fonasa así como los derechos que el fideicomitente tuviera derivados de la garantía del estado establecida en el art. 5 de la ley 18.439.

Sin perjuicio de la garantía legal de cumplimiento de las obligaciones, corresponde evaluar en este capítulo la capacidad de la Institución de continuar en marcha prestando los servicios correspondientes, a partir del análisis del desempeño económico reciente expresado en sus balances, así como de las proyecciones que realiza la propia entidad acerca de su desempeño futuro, cuando sea el caso.

Al respecto, según deriva del método de análisis de CARE, se toman en cuenta los últimos ejercicios finalizados y auditados, el último de los cuales fue al cierre del 30 de setiembre de 2023. No obstante se consideran también la calidad asistencial y la estructura organizacional.

En cuanto a la calidad asistencial se asume que no ofrece dificultades significativas en tanto la Institución es supervisada por el MSP. Esta supervisión es mayor a partir de la implementación del SNIS. A título de ejemplo importa destacar que la JUNASA controla el cumplimiento de las metas según compromiso asumido en la Cláusula Vigésimo Octava del Contrato de Gestión que suscribieran los prestadores que integran el Sistema Integrado de Salud.

1. Seguimiento de la situación económico financiera

La información utilizada fue la que surge de los Estados Contables auditados, tomándose en este caso la correspondiente a los dos últimos ejercicios por ser comparables al ajustarse ambos a moneda de setiembre de 2023. No obstante ello, en términos generales corresponde señalar una vez más, que no es este el aspecto más relevante en la nota asignada a la emisión por cuanto la misma deriva de la garantía otorgada por el Estado. Se trata entonces de, básicamente, hacer un seguimiento de la marcha de la institución en tanto su capacidad de mantenerse operativa y generar de esa forma los aportes del Fonasa fideicomitidos.

Tampoco este aspecto se considera determinante para que una IAMC se mantenga operativa, en la medida que su gestión se encuadre en términos razonables de sustentabilidad. No hay que olvidar, tal como se describe en el Anexo: Información Sectorial, que una IAMC es una pieza fundamental de un sistema fuertemente regulado por el Estado y por tanto funcional al mismo.

En el cuadro siguiente se reiteran resumidamente los resultados de la Institución para los dos últimos ejercicios expresados en moneda de setiembre de 2023. Para facilitar su lectura y comparación, se agrega en el mismo cuadro los resultados en términos relativos siempre respecto a los Ingresos Operativos Netos.

Cuadro 6: CASMU. Estado de Resultados Consolidados (miles de \$)

Concepto	30/9/2023	30/9/2022
Ingresos Operativos netos	12.857	12.637
Costo de los servicios prestados	(12.005)	(11.789)
Resultado Bruto	852	848
Gastos de Administracion y Ventas	(711)	(805)
Resultado Operativo	141	44
Resultados Financieros	(143)	12
Resultados Diversos	107	64
Resultado del Ejercicio	104	119
Otros resultados integrales	171	8
Resultado Integral del Ejercicio	275	128
En % sobre Ingresos		
Total Recursos	100%	100%
Costo de los servicios prestados	93,37%	93,29%
Resultado Bruto	6,63%	6,71%
Gastos de Administracion y Ventas	5,53%	6,37%
Resultado Operativo	1,10%	0,35%
Resultados Financieros	-1,11%	0,09%
Resultado Integral del Ejercicio	2,14%	1,01%

Nota: valores expresados a moneda de 30/9/23

Fuente: CARE en base EE.CC CASMU consolidados

Hasta el ejercicio informado la institución sigue exhibiendo patrimonio negativo como puede apreciarse en el cuadro siguiente; en este caso atenuado nuevamente por el resultado positivo alcanzado en el último ejercicio, según se desprende del cuadro precedente.

Cuadro 7. CASMU. Estado de situación patrimonial resumido (miles de \$)

Concepto	30/9/2023	30/9/2022
Activo Corriente	1.811	1.745
Activo No Corriente	5.127	4.832
Total Activo	6.938	6.577
Pasivo Corriente	5.720	5.030
Pasivo no Corriente	2.703	3.127
Total Pasivo	8.424	8.158
Patrimonio	(1.486)	(1.580)
Pasivo y Patrimonio	6.938	6.577
Razón Corriente	0,32	0,35
Activo/Pasivo	0,82	0,81

Nota: valores expresados a moneda de 30/9/23

Fuente: CARE en base EE.CC CASMU consolidados

Puede observarse, además, que la liquidez, medida como el cociente entre activos y pasivos corrientes (razón corriente) sigue presentando índices muy pobres.

Más allá de los números verificados según último cierre de ejercicio, ya se ha comentado en este informe las dificultades financieras por las que atraviesa la institución y el respaldo obtenido del espectro político lo que se considera una señal muy favorable para el futuro de la misma.

Cesiones FONASA

Corresponde reiterar que esta operación no es la única que tiene la institución

y que la cesión de créditos FONASA a la que se compromete en función de la necesidad que surge del pago de amortización e intereses de los tres fideicomisos de oferta pública más uno de oferta privada (CASMU D), más un crédito con un banco de plaza tomado en el año 2021, representan un importe del orden del 3,69 % de sus ingresos operativos netos al cierre del 30/9/2023⁴ (UI 2.248 millones) y tomando como referencia el año de mayor compromiso que es el 2025 tal cual se puede apreciar en el Cuadro 8. Se trata de una cifra relativamente menor.

Los compromisos financieros del CASMU, respaldados con cesiones de cuotas FONASA y con garantía del Fondo IAMC, incluyendo la operación bancaria mencionada, se exponen en el cuadro siguiente.

Cuadro 8: Cesiones Fonasa acumuladas (miles de UI)						
años	CASMU III	CASMU II	N. CASMU	CASMU D	Prestamo	Acumulado
2024	4.530	18.000	19.200	0	10.936	52.666
2025	9.060	36.600	16.000		21.324	82.984
2026	9.060	36.600			20.794	66.454
2027	9.060	36.600			20.264	65.924
2028	9.060				19.746	28.806
2029	9.060				19.204	28.264
2030	9.060				18.674	27.734
2031	2.265				18.144	20.409
2032					17.621	17.621
2033					17.084	17.084
2034					16.554	16.554
2035					16.024	16.024
2036					10.389	10.389
Totales	61.155	127.800	35.200	-	226.758	

Fuente: RAFISA y EE.CC fideicomisos

Se asume que en el año 2024 se ha cancelado el 50 % de las obligaciones; en el caso del FF CASMU D, según información suministrada por RAFISA, se asumió que al momento de redactar este informe ya se ha cancelado.

2. Fondo de Garantía IAMC

Como se sabe, el Fondo de Garantía IAMC (el Fondo) garantiza estos y otros fideicomisos de otras instituciones por lo que corresponde analizar qué pasará en caso de un incumplimiento generalizado (circunstancia extremadamente improbable).

En tal sentido, debe recordarse una vez más, que aun en el escenario más adverso, el Fondo es suficiente para cubrir el pago de los títulos de deuda, dada la forma y el monto que lo componen. En el peor de los escenarios (uso de todas las garantías autorizadas), el flujo de fondos establecido por la Ley cubriría las obligaciones garantizadas. Esto se visualiza en el cuadro que se presenta a continuación.

Como se ha mencionado, el Fondo cuenta con un saldo de UI 192.000.000 y en caso de utilizarse, la ley mandata al MEF a reponer lo necesario hasta completar dicho saldo a razón de hasta UI 162.000.000 anuales, de acuerdo al incremento del tope anual dispuesto por la Ley 19.357 del 15/12/2015. CARE simuló un escenario en función de las obligaciones para con los títulos emitidos de cada uno de los fideicomisos (incluye préstamo) garantizados por el Fondo (amortización e intereses)⁵.

⁴ La conversión a UI de los ingresos netos del ejercicio cerrado el 30/9/2023 la hizo CARE según cotización de la UI al 31/3/2023 (\$ 5,7193).

⁵ Los fideicomisos están ordenados según orden cronológico lo que determina el orden de prelación en caso de ser necesario

Cuadro 9: Contingencias máximas anuales Fideicomiso Financiero Fondo Garantía IAMC (miles UI)

Año	Eventual	Ingreso		Egresos						CASMU		Saldo IAMC
		CASMU D	N. CASMU	AESP	CASMU II	C.G. I	CASMU III	AESP II	C.G. II	Prestamo (1)	pago total	
2023												192.000
2024	95.074	4.626	20.566	15.046	13.736	6.824	4.162	10.633	10.557	8.926	95.074	192.000
2025	162.000		20.566	30.092	27.471	13.107	8.323	21.265	21.272	20.655	162.751	191.249
2026	141.398			30.092	27.471	12.566	8.323	21.265	20.746	20.184	140.647	192.000
2027	126.269			25.076	27.471		8.323	21.265	24.420	19.714	126.269	192.000
2028	72.894						8.323	21.265	24.051	19.255	72.894	192.000
2029	71.652						8.323	21.265	23.290	18.774	71.652	192.000
2030	70.421						8.323	21.265	22.530	18.303	70.421	192.000
2031	62.948						2.081	21.265	21.769	17.833	62.948	192.000
2032	47.238							8.860	21.009	17.369	47.238	192.000
2033	37.140								20.248	16.892	37.140	192.000
2034	35.910								19.488	16.422	35.910	192.000
2035	34.679								18.727	15.952	34.679	192.000
2036	28.341								17.967	10.374	28.341	192.000
2037	17.206								17.206		17.206	192.000
2038	16.446								16.446		16.446	192.000
2039	15.685								15.685		15.685	192.000
2040	1.273								1.273		1.273	192.000
Totales		4.626	41.132	100.306	96.149	32.497	56.181	168.348	316.684	220.653	1.036.574	

Fuente: Elaborado por CARE en base a información de RAFISA

El cuadro precedente demuestra que aún en la hipótesis manejada, el Fondo, tal cual fue diseñado, podría responder haciéndose cargo de todos los compromisos asumidos con los inversores. En efecto, el año 2025, el de mayor monto a cubrir, alcanza a miles de UI 162.751, cifra apenas superior al tope de reposición legal que es de miles de UI 162.000, pero como el Fondo cuenta con un saldo de miles de UI 192.000 (máximo previsto) podría afrontar ese eventual faltante sin inconvenientes.

Como se aclara en otra sección, el PE recientemente aprobó una nueva operación financiera en favor del CASMU disponiendo el uso de la garantía de este fondo. Una vez se conozcan los términos de esta operación, a los efectos de este análisis deberá incorporarse la misma en el cuadro precedente.

Consultada RAFISA, Fiduciaria del Fideicomiso del Fondo de Garantía IAMCC, sobre la forma de estructurar la nueva situación, señala que el crédito deberá contemplar que las afectaciones futuras del Fondo, se correspondan con las posibilidades del mismo de hacer frente siempre a la contingencia de atención a eventuales situaciones críticas de las diferentes operaciones financieras que lo gravan, y siempre en el orden de prelación temporal establecido. Podrá tenerse en cuenta por ejemplo que en dos años quedan sin efecto tres fideicomisos (dos del propio CASMU), con coberturas de montos análogos a los de una operación a largo plazo que pudiera concretarse.

A partir del año 2022 se utilizó por primera vez desde su creación la garantía por un monto anual variable y que para el año 2025 es del orden de UI 34.5 millones (sumados ambos fideicomisos de Casa de Galicia); queda claro que esto no supuso un inconveniente para el Fondo, como se desprende del Cuadro 9, los futuros aportes a esos fideicomisos son decrecientes por lo que no se advierten dificultades en este sentido.

A modo informativo se ilustra en el siguiente cuadro la situación patrimonial del FF Fondo IAMC al término de los primeros seis meses de 2024.

Cuadro 10: Estado de Situación del FF Fondo IAMC (millones de \$)

Concepto	30-Jun-24	31-Dec-23	31-Dec-22
Activo	2.988	3.047	3.069
Activo Corriente	370	1.073	585
Activo no Corriente	2.618	1.974	2.484
Pasivo	1.825	1.846	1.878
Pasivo Corriente	218	211	164
Pasivo no Corriente	1.607	1.635	1.714
Patrimonio	1.163	1.201	1.191
Pasivo y Patrimonio	2.988	3.047	3.069
Razón Corriente	1,70	5,09	3,57

Fuente: EE.CC FF Fondo IAMC

De acuerdo al cuadro precedente el Fideicomiso contaba al 30/06/2024 con un patrimonio de \$ 1.163 millones que, a la cotización de esa fecha representaba unas UI 192 millones y su liquidez es muy alta. Puede advertirse que a esa fecha, el patrimonio del Fondo representa exactamente el tope legal. Figuran en su activo Cuentas a Cobrar MEF así como cuentas por cobrar por concepto de venta de inmuebles al ejecutarse la garantía de Casa de Galicia (el comprador fue el Círculo Católico del Uruguay). El monto que le corresponde al Fondo ascendió a UI 94.8 millones a pagarse en 14 años con una tasa de interés efectiva anual de 4,5 % y se viene cobrando en tiempo y forma.

Por otra parte, se aclara en los EE CC mencionados cómo se interpreta lo dispuesto legalmente en caso de usarse la garantía tal como ha ocurrido. La Ley 18.439 en el Artículo 2 establece que en caso de que los recursos deban aplicarse al pago de las garantías, se realizarán nuevos aportes desde Rentas Generales, por el monto máximo anual autorizado, hasta la cancelación total del financiamiento obtenido por las instituciones.

Al cierre del período de seis meses finalizado el 30 de junio de 2024 el acumulado de los resultados provenientes de las inversiones que la Fiduciaria realiza para mantener el patrimonio del Fideicomiso, ha generado un excedente por sobre las UI 192 millones, el cual por el contrato del Fideicomiso de Garantía queda afectado a responder por las garantías otorgadas.

Dado que el contrato de Fideicomiso no prevé que el MEF (Fideicomitente y Beneficiario) pueda hacer retiro de dicho excedente y que todo el patrimonio del Fideicomiso de Garantía respalda las garantías emitidas, **se entiende no se requiere preceptivamente la recomposición de los fondos utilizados durante el período finalizado el 30 de junio de 2024 desde Rentas Generales, ya que la capitalización de los resultados generados por las inversiones financieras puede hacer las veces de aporte en la medida que el Fondo se mantenga en UI 192.000.000.**

Se ratifica la solvencia de la garantía.

Riesgos considerados⁶ :

Riesgo de generación de flujos. A partir de lo anterior se trata de señalar la capacidad de generar los flujos en el plazo pactado. La cesión de cobranza de FONASA prevista como repago de los títulos no presenta riesgos en la medida que la Institución siga en marcha. En caso contrario opera la garantía cuya solvencia ha quedado demostrada. *Riesgo muy bajo.*

Riesgo de descalce de monedas. Este riesgo es menor por cuanto los ingresos y egresos referidos al repago de los títulos están nominados en la misma moneda. *Riesgo casi nulo.*

⁶ Los riesgos que se van a comentar tienen una baja ponderación en tanto la mayor fortaleza de los títulos que se califican es la garantía del Estado.

V. EL ENTORNO

1. Introducción

El análisis de entorno refiere a la evaluación de factores futuros, que pueden afectar la generación de los flujos necesarios para hacer frente a las obligaciones de pago contraídas, pero que derivan de circunstancias ajenas a la Institución y refieren al marco general, en especial al mercado y a las políticas públicas. En este caso, el análisis tiene una relevancia menor por cuanto, como se ha referido en capítulos anteriores, es la garantía del Estado la principal y excluyente fortaleza de la calificación. No obstante y por ser un sector muy dependiente de disposiciones de política pública, CARE realiza en ocasión de cada actualización de calificación algunas referencias al marco general en el que se desenvuelve el sector salud.

En este sentido el análisis de entorno se detiene en los factores que pueden evidenciar tensiones en el sistema: gasto público asociado, cobertura, endeudamiento institucional, precios relativos entre los administrados del sector salud y los restantes de la economía (véase Anexo). En efecto el gasto público es imprescindible para transferir lo pertinente a las instituciones, y las fijaciones administrativas de precios relevantes deben monitorearse para verificar que recojan los costos asociados. Finalmente el endeudamiento bancario podría evidenciar una alarma sobre desajustes en el sistema, por ejemplo fijaciones de precios que no sigan a los costos.

El sector no reviste, en general, cambios significativos en los meses que separan cada una de las actualizaciones, aunque se observa que ASSE ha cobrado una mayor participación en el mercado. Como se viene comentando en actualizaciones anteriores, el déficit es relevante al ser los gastos poco flexibles.

El desajuste entre los ingresos y egresos del FONASA verificó un incremento respecto al 2022 y quedó en valores constantes similares al año 2021. El déficit FONASA de 2023 se ubicó en 0,9% del PBI (31,8 mil millones de pesos

Por otra parte, el gasto en salud se mantiene dentro de los parámetros normales de tendencia internacional.

Las decisiones de política pública del Gobierno en cuanto a la obtención de equilibrios macroeconómicos son importantes para definir la coyuntura sectorial y la fortaleza del sistema. No obstante cabe recordar una vez más, que es la garantía del Estado, la principal y excluyente fortaleza de la calificación.

El endeudamiento de las Instituciones no parece haberse desalineado con respecto a los valores de los últimos años. CARE hace un seguimiento del endeudamiento bancario, ya que no cuenta con información del endeudamiento con proveedores y/o con algún componente de las remuneraciones al factor trabajo. Todas las variables se analizan de forma agregada, no ahondando en la realidad de ninguna institución en particular. En este sentido, algunas instituciones proveedoras de servicios de salud pueden estar en dificultades financieras como es el caso del CASMU o haber quebrado como Casa de Galicia, y otras pueden estar evidenciado números alentadores en sus cuentas. A modo de ejemplo, en 2023 10 instituciones perdieron afiliados y 8 evidenciaron más afiliados FONASA que en 2022.

Vale la pena destacar que la actual Administración, ha establecido una clara intención de continuar contribuyendo a la sostenibilidad de los servicios de salud tal como se infiere a través de distintas intervenciones; la última de las cuales fue el apoyo a una solución financiera para el CASMU tal como se ha comentado en otra sección de este informe.

2. Discusión de los riesgos más relevantes

Al ser un mercado cerrado donde no existen shocks externos de relevancia, el sector salud tiene los principales riesgos asociados al mercado doméstico. El peso de las decisiones de índole político-administrativas compone una parte importante del análisis de riesgo. Es así que la suerte del sector va en concordancia con la suerte de la economía del país (asociada al ingreso de los hogares y el empleo, este último decisivo para determinar los integrantes del sistema) y especialmente de las cuentas públicas. El riesgo sistémico se puede analizar a través del seguimiento de indicadores macro sectoriales que pueden advertir eventuales desequilibrios en el sector.

En este sentido, es importante analizar el déficit del Fonasa, que en una primera etapa se expandió como se esperaba, pero recientemente se recoge una reducción de la brecha entre ingresos y egresos, que no ha crecido más; pero de no mantenerse una relativa estabilidad de la situación, se podrían generar reacciones políticas desfavorables.

Para hacer un seguimiento del sector salud es preciso monitorear especialmente tres grupos de indicadores. El gasto público en salud, ya referido líneas arriba, los riesgos relacionados con los precios relativos (ingresos versus egresos), e indicadores que permitan estimar el nivel de endeudamiento del sistema. En definitiva si hubiera desajustes en las fijaciones de estos indicadores, habría más presiones sobre el mismo.

Todos estos aspectos se cuantifican en el Anexo 1 "Información sectorial".

Riesgo Precios Relativos. Este indicador no reviste grados de deterioro relevantes. Después de una reducción de la relación cuota/salarios en el período 2005-2009, se estabilizó la relación de precios con la implementación de la cuota salud. El establecimiento de este precio administrado introduce los incrementos de costos en una paramétrica que después es negociada con el Poder Ejecutivo. Si el precio administrado no reflejara el aumento de costos, esto se evidenciaría en un mayor endeudamiento del sistema con los RRHH sectoriales, con los proveedores y/o con el sistema financiero. En este sentido, la metodología con la cual recaba el MSP la información sobre el sector salud en Uruguay no permite estimar con precisión cuál es el grado de desajuste entre ingresos y egresos del sistema. Esto es así debido a que cuando se confecciona el gasto en salud, se estima su financiamiento y no se contempla el rubro endeudamiento. El rubro de financiamiento que podría estar sobredimensionado es el componente de "financiamiento de hogares". Este rubro contiene todo gasto realizado por los hogares, sea por pagos y copagos a las IAMC, a las emergencias móviles, a los seguros privados, etc. También oficia (en la metodología utilizada por el MSP) como rubro residual para que cierre el gasto con el financiamiento. Este indicador podría ser de gran utilidad para anticipar una eventual crisis en el sector salud. Riesgo medio.

Riesgo Político. Este riesgo se puede descomponer en dos aspectos:

1. Primero, hay que tener presente que el riesgo de los títulos de deuda del Fideicomiso depende especialmente de la estabilidad de la política de garantías establecida y mucho menos de la suerte de cada institución. Por lo tanto el riesgo político se vincula más bien a eventuales cambios en la Ley del Fondo de garantía IAMC (Ley 18.439), que no se visualiza como algo probable en el corto y mediano plazo. En definitiva si por problemas en todo el sector salud o propios de esta institución se generaran tensiones fuertes hacia adentro de la misma, los títulos de deuda mantendrían su respaldo. Más aún, la Ley 20325 comentada en la Sección III de este informe, ratifica su alcance. Este es el principal componente del riesgo político y no evidencia probabilidad de ocurrencia.
2. No obstante lo anterior, una señal de alerta sectorial sería el creciente desfasaje entre ingresos y egresos del FONASA. Éste, de persistir en el tiempo y sin alcanzar una cierta estabilidad, podría incrementar el riesgo sectorial sistémico en tanto financiado por gasto público; el déficit del año 2023 fue de 31.874 millones de pesos, verificando un incremento del cociente transferencias/egresos. El quiebre de la tendencia del año 2022 no se pudo sostener. No obstante, cabe agregar que el país mantiene un índice de riesgo consistente con el estatus de grado inversor de su deuda pública (90 puntos básicos al 23/09/2024, índice UBI de República AFAP). Asimismo los números de la economía, dan cuenta de la preocupación de la conducción económica por mantener los grandes equilibrios. Para su consideración se agrega el cuadro que sigue.

CUADRO 11 EXPECTATIVAS Y METAS MACROECONÓMICAS

Resumen con información al -28/08/2024 Var % respecto al período previo.				
	2024	2025	2026	2027
PIB Mundo	3,2	3,3	3,1	3,2
PIB EEUU	2,6	1,9	2,1	1,7
PIB CHINA	5,0	4,5	1,7	1,9
PIB BRASIL	2,1	2,4	1,7	1,9
URUGUAY - METAS PRESUPUESTALES				
	2024	2025	2026	2027
PIB Variación real	3,70%	2,96%	2,96%	2,96%
Empleo Población ocupada (mills. Pers.)	1,7	1,7	1,73	1,74
Deuda Neta % /PIB	63,9%	53,3%	53,9%	54,1%
RSPG %/PIB Result y Proyección MEF *	-3,8%	-2,4	-2,3	-2,2
ENCUESTA EXPECTATIVAS MENS. BCU- AGOSTO 2024				
	2024	2025	2026	
PIB Var% respecto al año previo		3,3	2,5	2,5
IPC. Var% respecto al cierre del año previo		5,5	6,0	5,7
TC \$/USD fin período		40,9	42,7	44,7

Fuentes y Observaciones:

FMI Outlook Julio 2024-Años 2024 y 2025 en recuadro. -

* MEF Rend Ctas 2022 en CAMBIO PROYECC SPG MEF EN 7-2024 para 2024 -

BCU EXPEC agosto 2024

El riesgo político en sus dos aspectos, y dada a importancia decisiva del primero, se considera bajo.

VI. CALIFICACIÓN DE RIESGO

El dictamen se construye a partir de la asignación de ponderadores y puntajes a los factores de riesgo que integran cada área de riesgo (los títulos, la fiduciaria, los activos subyacentes y el flujo de fondos, y el entorno). Dispuestos en una matriz, los indicadores de cada factor en cada área de riesgo, van generando puntajes a juicio del comité calificador que van conformando el puntaje final. Éste se corresponde con una nota de acuerdo al manual de calificación. En la matriz de calificación, las áreas se dividen en factores, y estos en indicadores.

En función del análisis de los principales riesgos identificados en cada sección; teniendo presente los diversos enfoques técnicos -jurídicos, cualitativos y cuantitativos -, tanto los presentados por el estructurador como los realizados por CARE; con la información públicamente disponible; el comité de calificación de CARE entiende que los títulos recogen la calificación A.uy⁷ de la escala de nuestra metodología. Se trata de una calificación de grado inversor.

Comité de Calificación



Ing. Julio Preve



Cr. Martín Durán Martínez

7. CATEGORÍA A (85 a 89.9 puntos)

Se trata de instrumentos que presentan para el inversor un riesgo bajo ya que evidencian un buen desempeño y una buena capacidad de pago. El propio papel, la condición de la administradora y de las empresas involucradas, la calidad de los activos, su capacidad de generar los recursos y la política de inversiones, y las características del entorno, dan satisfacción a los análisis practicados. A juicio del comité calificador solo en casos extremos, eventuales cambios en los activos o sus flujos, en la sociedad emisora, en los sectores económicos involucrados, o en la marcha de la economía, pueden incrementar levemente el riesgo del instrumento, que se muestra discretamente sensible a variaciones en las condiciones económicas o de mercado. La probabilidad de cambios desfavorables previsible en el entorno es baja y compatible con la capacidad de la entidad de manejarlos, aunque incrementando también levemente el riesgo. **Grado de inversión con observaciones.**

ANEXO I
INFORMACION SECTORIAL



Información sectorial: Sector Salud

Setiembre 2024

Ec. Mayid Sáder Neffa

Índice

Resumen Ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	5
2. La Salud en Cifras.....	9
2.1 Cobertura	9
2.2 Financiamiento	11
2.3 Gasto en salud	12
3. Evolución de las fuentes de Financiamiento	13
4. Precios Relativos	17

Resumen Ejecutivo¹

La presente actualización del sector Salud no evidencia alertas sectoriales, tanto en lo que respecta a los indicadores micro y meso económicos.

Como se describió oportunamente en los informes anteriores, el mayor riesgo económico del Sistema está asociado al financiamiento que le brinda el Estado en general y a la disposición desde la política pública de continuar con una serie de transferencias desde Rentas Generales para equilibrar las finanzas sectoriales. El escenario económico post Covid, ha evidenciado una nueva normalidad, donde ASSE (FONASA y no FONASA) ha cobrado un rol más protagónico en la asistencia de salud. En el otro extremo, se encuentra un crecimiento lento pero sostenido de los seguros privados, donde se sitúa los afiliados con mayor poder adquisitivo de la sociedad.

En términos generales se constata que:

- El Sector Salud en Uruguay, es un mercado intervenido desde la política pública en todas sus aristas.
- En los últimos 12 meses (marzo 2023 – febrero 2024) se ha evidenciado un reducido incremento en el número de beneficiarios FONASA (0,9%). En línea con lo descrito en el informe de agosto pasado, ASSE continúa evidenciando un incremento de afiliados FONASA, con un incremento anual del 2,9% y de 150% desde el 2012. En el mes de agosto de 2024 la cobertura SNS alcanzaba al 76,6% de la población del país, con 46% de activos, 24% de pasivos, 22% de menores y 8% de cónyuges y concubinos. La cobertura por prestador se mantiene en línea con anteriores informes con un aumento de ASSE, con 75% pertenecientes a las IAMC, 23% de la ASSE y 3% de los seguros privados.
- Según informa el INE, el 98,8% de la población se encuentra amparada por algún tipo de cobertura de salud y aproximadamente 250.000 personas tienen más de una cobertura de salud.
- El FONASA es deficitario, lo que implica que año tras año, Rentas Generales debe de realizar transferencias para equilibrar las cuentas. Si bien este desfase está previsto en la Ley de su creación, es imperioso monitorearlo semestralmente.
- El desajuste entre los ingresos y egresos del FONASA verificó un incremento respecto al 2022 y quedó en valores constantes similares al año 2021.
- El déficit FONASA de 2023 se ubicó en 0,9% del PBI (31,8 mil millones de pesos).
- El gasto en salud se encuentra dentro de los parámetros normales de tendencia internacional.
- Para mantener el sistema en equilibrio, CARE monitorea el cociente entre el valor de la cuota salud (principal ingreso) y los salarios (principal costo). Los valores y precios relativos entre ingresos y costos del sector salud se han mantenido alineados con la

¹ La información sectorial que se presenta tiene una relevancia menor para la calificación de riesgo por cuanto, es la garantía del Estado, la principal y excluyente fortaleza de la calificación. No obstante, y por ser un sector extremadamente dependiente de disposiciones de política pública, CARE realiza en ocasión de cada actualización de calificación algunas referencias al marco general en el que se desenvuelve el mercado de la salud.

tendencia de los últimos años. La demanda por servicios de salud tiene como tope a la población del Uruguay y su tasa de crecimiento demográfico es cercana a cero. A su vez, la mayoría de los precios de referencia de la salud están fijados de forma administrativa, mientras que el costo de los insumos y el de los recursos humanos se regula de forma libre en el mercado.

- El mayor riesgo del Sistema está asociado al financiamiento del Estado en general y a la disposición desde la política pública de continuar con una serie de transferencias desde Rentas Generales para equilibrar las finanzas sectoriales. En este sentido, el riesgo de financiamiento del Sistema va de la mano con el riesgo financiero del Estado uruguayo.
- El endeudamiento de las Instituciones no parece haberse desalineado con respecto a los valores de los últimos años. CARE hace un seguimiento del endeudamiento bancario, ya que no cuenta con información del endeudamiento con proveedores y/o con algún componente de las remuneraciones al factor trabajo. Todas las variables se analizan de forma agregada, no ahondando en la realidad de ninguna institución en particular. En este sentido, algunas instituciones proveedoras de servicios de salud pueden estar en dificultades financieras como es el caso del CASMU o haber quebrado, como la extinta Casa de Galicia, y otras pueden estar evidenciado números alentadores en sus cuentas. A modo de ejemplo, en 2023 10 instituciones perdieron afiliados y 8 evidenciaron más afiliados FONASA que en 2022.

1. Introducción

La información sectorial que se presenta tiene una relevancia menor para la calificación de riesgo en lo que respecta a que los inversores recuperen en las condiciones pactadas las emisiones califica CARE, por cuanto, es la garantía del Estado, la principal y excluyente fortaleza de la calificación. No obstante, y por ser un sector extremadamente dependiente de disposiciones de política pública, CARE realiza en ocasión de cada actualización de calificación algunas referencias al marco general en el que se desenvuelve el mercado de la salud.

El sector no reviste, en general, cambios significativos en los meses que separan cada una de las actualizaciones, pero aún así corresponde observar las grandes tendencias que aparecen como determinantes para volver sustentable al Sistema Nacional de Salud. Este, al ser cerrado, debería evitar ciertas inconsistencias generales que lo volverían más vulnerable. Dichas inconsistencias se describen a continuación:

- **Valores y precios relativos entre ingresos y costos.** La demanda por servicios de salud tiene como tope a la población del Uruguay y su tasa de crecimiento demográfico es cercana a cero. A su vez, la mayoría de los precios de referencia de la salud están fijados de forma administrativa, mientras que el costo de los insumos y el de los recursos humanos se regula de forma libre en el mercado.
- **Endeudamiento de las Instituciones.** El endeudamiento podría ser el primer síntoma de desajuste. Este podría ser bancario, con proveedores y/o adeudando algún componente de las remuneraciones al factor trabajo.
- **Financiación del desajuste entre los ingresos y egresos del FONASA.** Esta variable refiere a las partidas desde el Estado para cubrir las diferencias del Sistema.

1.1 Descripción General.

El sistema de salud uruguayo contiene un ecosistema normativo e institucional denso y complejo. A su vez, tiene dos grandes fuentes de financiamiento: pública y privada. Las fuentes públicas, incluyen las contribuciones obligatorias de los trabajadores y empresas del sector formal de la economía, las contribuciones obligatorias de los trabajadores del sector público y los impuestos generales. Estos recursos se reúnen en el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El Fondo Nacional de Recursos (FNR) asegura la cobertura de las intervenciones más costosas, financiando las intervenciones de alta complejidad tecnológica. Existen otros fondos que cubren coberturas costosas a grupos de funcionarios (fuerzas armadas y policías). La fuente de financiamiento privada se denomina “cuenta hogares”, la que se compone del “gasto de bolsillo” y los seguros privados (Ver Gráfica 1).

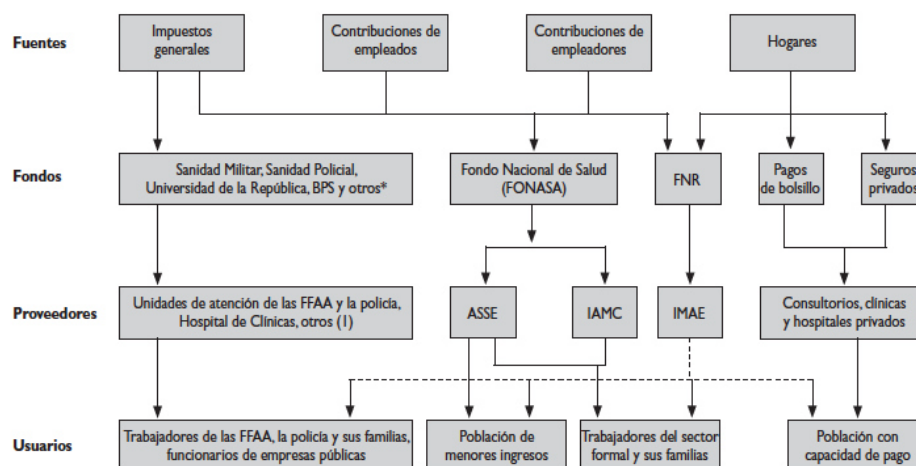
El principal proveedor de servicios de salud es el grupo de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), que son asociaciones de profesionales privadas sin fines de lucro que ofrecen atención integral a 60% de los uruguayos². La mayoría de estas instituciones cuenta con unidades de atención propia. El sector privado cuenta también con los Seguros Privados, que son empresas que brindan atención a cambio del pago de primas cuyo monto depende del nivel de riesgo de los asegurados. Estos seguros cubren alrededor del 3,3% de la población. En este sector se incluyen también clínicas y hospitales privados que se financian con “pagos de bolsillo”

² Según el Anuario 2022 del Instituto Nacional de Estadística

y pagos de los seguros privados. Los proveedores públicos incluyen a la red de hospitales que están agrupados en la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), el Hospital Universitario (Universidad de la República), las unidades de atención de las fuerzas armadas y policiales, y las unidades de atención primaria de los municipios. La ASSE y el Hospital Universitario dan cobertura a 32% de la población y las unidades de las fuerzas armadas y policial al 4,4%. ASSE y las IAMC reciben del FONASA pagos per cápita de acuerdo con el riesgo de la población cubierta y las metas asistenciales establecidas por el Ministerio de Salud Pública. A cambio de esto se comprometen a ofrecer atención integral a los usuarios. Los otros prestadores públicos reciben sus recursos de leyes específicas.

El Ministerio de Salud Pública, órgano rector de la política de salud, también asegura con recursos del estado la salud de la población indigente.

Gráfica 1. Institucionalidad del Sector Salud.



Es de destacar la creación de la JUNASA como organismo desconcentrado dependiente del MSP, integrado por representantes del MSP, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco de Previsión Social (BPS) y de los trabajadores, usuarios e instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios asistenciales. La JUNASA suscribe contratos de gestión con cada uno de los prestadores del SNIS, regulando y controlando el cumplimiento de los derechos exigibles en número, tipo y calidad de las prestaciones recibidas por los beneficiarios del Sistema.

Desde el inicio de las modificaciones normativas más importantes del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en el 2007³, el entorno de la salud en el cual CARE revisa sus calificaciones, fue incorporando algunas novedades. Como se podrá advertir, el SNIS conforma un mercado pseudo estatizado, cerrado, donde la iniciativa privada y la innovación tienen dificultades de emerger de forma espontánea. Es un ecosistema económico sectorial de suma cero, donde los socios que pierden una institución, necesariamente los gana otra dentro del Sistema, en el que está incluido ASSE (dentro del Fonasa). ASSE también asiste a personas que no están incluidas en el FONASA, lo que se denomina ASSE – no FONASA. Se destacan varios ejercicios de experiencia en los procesos de reestructura empresarial, asistida con financiamiento público garantizado por el Estado de mutualistas de significación relevante y

³ Ley No 18.211 del 5 de diciembre de 2007

sustentabilidad económica comprometida. Por lo antes mencionado, el sector salud es un mercado intervenido desde la política pública en todas sus aristas. Bajo esta premisa, CARE analiza el comportamiento del Sistema y su sustentabilidad, que corre una suerte paralela con las Finanzas Públicas.

Por lo antes expuesto y como se ha venido reiterando en todas las calificaciones y revisiones de los títulos de deuda realizadas desde 2010 a la fecha, ni las variaciones del entorno de la salud, ni las de la propia estabilidad y sustentabilidad de las empresas es determinante para evaluar la capacidad de repago de las deudas comprometidas en las diferentes emisiones. Esto se debe a la existencia de un mecanismo particularmente efectivo de garantías estatales y al blindaje jurídico constituido para hacerlas efectivas.

Sin embargo, la existencia de un Marco Normativo a veces cuestionado y la persistencia de déficits importantes en las instituciones mutuales asistidas en sus procesos de reestructura, obliga a seguir con atención los ajustes que se están produciendo en el entorno normativo, de financiamiento y políticas públicas referidas al sector.

La información pública disponible para la evaluación de los resultados asistenciales y económicos del modelo de salud no es completa. Por este motivo, CARE utiliza fuentes de información indirecta que, a través del monitoreo semestral y al seguimiento sistemático, brindan de alguna forma, información relevante para el análisis sectorial capaces de generar alertas tempranas de un desajuste estructural prolongado en el tiempo.

En este contexto, se ha puesto particular atención en la magnitud de la asistencia del gasto público frente a la persistencia de déficit del sistema de salud. En este sentido cabe destacar lo siguiente:

- a) Las transferencias de fondos para cubrir el déficit del FONASA⁴, ha aumentado el egreso de fondos del Sistema. En el año 2023 alcanzó un déficit de 31.800 millones de pesos (ver cuadro 5).
- b) Los **afiliados FONASA en las IAMC** tuvieron un máximo de afiliados a mediados de la década pasada con 2,2 millones de personas. En agosto de 2024, esta cifra disminuyó a 1.971.199.
- c) La otra cara de la misma moneda es que ASSE vio incrementado en 100.000 sus afiliados en los años de la pandemia y continúa en aumento.
- d) En los últimos 5 años, los afiliados No Fonasa se incrementaron en un 30%, siendo 760 mil en 2017 y 1.024.000 en 2023 (cifras aproximadas).
- e) Si bien es un mercado con pocos afiliados, los Seguros Privados por Fonasa continúan amentando su participación.

El gasto público es el sostén del sistema de salud, y se materializa vía transferencias al FONASA, o a través de transferencias a Salud Pública (ASSE no FONASA), Hospital de Clínicas, Policial y Militar. Es importante aclarar que el diseño del SNIS en lo que respecta a su Resultado Económico, es presionado en varios sentidos. Por un lado, un aumento del desempleo reduce el monto de aportes dinerarios al sistema, por otro lado, el crecimiento del gasto en salud es rígido a la baja y, por último, el Estado en toda su dimensión tiene y tendrá presiones políticas para asistir ante dificultades económicas, financieras y de empleo a varios sectores de la economía además del de la salud.

En este sentido, el 23 de agosto de 2024 se promulgó la Ley N° 20.325 que permite bajo condiciones especiales, el acceso al Fondo de Garantía para la Reestructuración de Pasivos de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, creado por la Ley N° 18.439, al CASMU-IAMPP

⁴ Este hecho será profundizado en el punto 4.2.

para una nueva operación. Consultado nuestro asesor jurídico Dr. Leandro Rama aclara que la Ley 20.325 habilita al CASMU-IAMPP acceder al Fondo de Garantía IAMC en forma anticipada, esto es, postergando el cumplimiento de requisitos que en la Ley 18.439 eran previos o concomitantes para acceder al Fondo. Estos son: la aprobación de los planes de reestructuración por el Poder Ejecutivo (el artículo 1 lit. D establece un plazo de 180 días para ello) y, por otro lado, la nueva ley exime “*temporalmente*” la exigencia de prestar contra garantías (el artículo 1 lit. C. dice que se afectarán las garantías constituidas a favor del Fondo, en la medida que se vayan liberando). Finalmente destaca que la fortaleza del Fondo de Garantía no se afecta por la aprobación de esta ley, sino de la forma que a futuro se determine su eventual afectación, dependiente de las propias condiciones del crédito que se apruebe.

Consultada Rafisa, fiduciaria del fideicomiso del Fondo de Garantía IAMCC, sobre la forma de estructurar la nueva situación, señala que el crédito deberá contemplar que las afectaciones futuras del Fondo, se correspondan con las posibilidades del mismo de hacer frente siempre a la contingencia de atención a eventuales situaciones críticas de las diferentes operaciones financieras que lo gravan, y siempre en el orden de prelación temporal establecido. Podrá tenerse en cuenta por ejemplo que en dos años quedan sin efecto tres fideicomisos, con coberturas de montos análogos a los de una operación a largo plazo que pudiera concretarse.

El análisis de entorno se detiene en los factores que pueden evidenciar tensiones en el sistema: gasto público sectorial, cobertura, endeudamiento institucional, precios relativos entre los precios administrados del sector salud y los restantes precios de la economía. En efecto, el gasto público es imprescindible para transferir los ingresos a las Instituciones oferentes de servicios de salud, y las fijaciones administrativas de precios relevantes deben monitorearse para verificar que recojan los costos de producir dichos servicios. Finalmente, el endeudamiento del sistema podría evidenciar una alarma sobre desajustes en el Sistema, desde fijaciones de precios que no siguieran a los costos. El endeudamiento se podría gestar por una combinación de:

- a. atrasos en el pago de las remuneraciones al factor trabajo,
- b. atrasos en los pagos a proveedores y,
- c. atrasos en el pago de créditos al sector financiero formal.

En los primeros 2 puntos, CARE no cuenta con información estadística de análisis⁵. La única información que se analiza en el presente Informe, es la referente al endeudamiento con Instituciones Financieras, estadísticas generadas con periodicidad mensual y con un mínimo atraso por el BCU (no mayor a 3 meses). No obstante, no se registran alarmas en los puntos a y b.

1.2 Marco Regulatorio en Uruguay.

El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) se diseñó a través de cuatro leyes fundacionales entre el 2005 y el 2007. En primer lugar, la Ley 17.930 de Presupuesto Nacional (2005-2010) estableció las grandes líneas programáticas del SNIS. Luego la Ley 18.131 creó el FONASA, la Ley 18.161 que descentraliza a los servicios de salud estatales (ASSE) y la Ley 18.335 que regula la garantía de derechos y deberes de los usuarios. La Ley 18.211 define el modelo de financiamiento y completa la configuración del SNIS explicitando en el artículo cuarto sus objetivos generales. En diciembre de 2010, se aprobó la Ley 18.731 por la que se incorporaron a la cobertura por FONASA los jubilados y pensionistas, profesionales que ejercen fuera de la relación de dependencia y aquellos que hasta ese momento se encontraban cubiertos por Cajas de Auxilio y Seguros Convencionales. Asimismo, incluyó un capítulo modificativo del

⁵ No hubo ninguna información relevante a nivel de los medios de comunicación que indique una desmejora en los puntos a) y b).

régimen de aportes personales al financiamiento del fondo, que supuso el establecimiento de un umbral por encima del cual se procede a la devolución de aportes.

Asimismo, se creó el Sistema Nacional de Salud (SNS) que es administrado por la Junta Nacional de Salud (JUNASA) organismo desconcentrado del MSP, con participación de trabajadores, usuarios y representantes de las Instituciones que prestan servicios integrales de salud. El SNS toma como base para su creación al Seguro de Enfermedades del Banco de Previsión Social (ex DISSE), al cual tenían derecho hasta la reforma del 2008, todos los trabajadores privados del país, y es financiado por el FONASA creado en agosto de 2007 a partir de la Ley 18.131, fecha que comienza la ampliación de la cobertura de la seguridad social a nuevos colectivos de ciudadanos.

El financiamiento del seguro es a través de: (a) aportes patronales del 5% sobre las retribuciones y aporte de los trabajadores de: (a) 3% para quienes perciben menos de dos BPC⁶, y (b) de 4.5% y 6% en caso de superar el límite de ingresos mencionado. En el caso de los jubilados, se aplican las mismas condiciones.

Estos aportes otorgan al trabajador el derecho a la atención de su salud y la de sus hijos en cualquiera de los prestadores integrales del SNIS. Sea del sector público, de ASSE, IAMC o seguros integrales.

La JUNASA es la encargada de administrar el SNS. Firma contratos de gestión con los prestadores integrales de salud y paga una cuota por cada beneficiario. Dicha cuota consta de un componente cápita ajustado por edad y sexo de los usuarios y un pago por el cumplimiento de metas asistenciales.

A continuación, se describen las normas básicas que regulan al mercado:

- Ley N° 18131 Creación del Fondo Nacional de Salud
- Ley N° 18161 Descentralización de ASSE
- Ley N° 18211 Creación del SNIS
- Ley N° 18335 Ley de Derecho de los Usuarios
- Ley N° 18439 Creación del Fondo de Garantía IAMC
- Ley N° 18731 Cronograma de ingreso de pasivos a FONASA
- Ley N° 18922 Precisiones respecto a los contenidos de la Ley 18731 y facultades del FONASA.
- Decreto N° 344/2020, del 15 de diciembre sobre corralito Mutual
- Decreto N° 4/2021, del 7 de enero de 2021. Extensión extraordinaria del amparo del seguro nacional de salud para trabajadores dependientes y no dependientes. 1° enero 2021 y 31 diciembre 2021
- Decreto 234/023
- Decreto 1/024
- Ley 20.325 del 23 de agosto de 2024 y Decreto 466.

2. La Salud en Cifras

2.1 Cobertura⁷

⁶Base de Prestaciones y Contribuciones

⁷ Al ser las estadísticas del INE del año 2020 pueden no coincidir con las cifras publicadas en otros capítulos de este informe, que llegan hasta agosto de 2022.

Según informa el INE, los proveedores de servicios de salud pueden ser públicos o privados. Dentro de los públicos se encuentra el MSP, ASSE, Hospital de Clínicas, Hospital Militar, Hospital Policial, las Policlínicas de las Intendencias, Sanatorios y policlínicas de organismo públicos (en especial Entes Autónomos o Servicios Descentralizados del Estado) y los IMAE Públicos (Ver Cuadro 1). En lo que respecta a los privados, se dividen entre los IMAE⁸ privados nacionales o del exterior, las IAMC, los Seguros Privados, los consultorios privados y las farmacias.

Cuadro 1. Distribución de la población, por área geográfica, según sistema de atención de salud

Sistema de atención de salud	Total	Montevideo	Resto País
Total	100,0	100,0	100,0
Solo instituciones de asistencia médica colectiva	39,0	33,5	42,5
Instituciones de asistencia médica colectiva y emergencia móvil	21,0	35,4	11,7
Solo Ministerio de Salud Pública	30,5	18,3	38,3
Ministerio de Salud Pública y emergencia móvil	1,4	1,8	1,2
Sanidad Militar o Policial	3,6	3,2	3,8
Sanidad Militar o Policial y emergencia móvil	0,9	1,6	0,4
Solo otro	0,4	0,3	0,4
Otro y emergencia móvil	2,2	4,5	0,6
Solo emergencia móvil	0,1	0,1	0,1
Sin cobertura	1,1	1,3	0,9
Total			

Fuente: Anuario 2023. Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

La cobertura del FONASA (IAMC y ASSE FONASA) alcanza el 76% de la población, una cifra aproximada de 2,6 millones de personas (2.633.912⁹).

El proveedor de salud que agrupa a más ciudadanos son las IAMC seguidos por ASSE. Por último, se encuentran los seguros que concentran, generalmente, a los sectores socioeconómicos de mayor poder adquisitivo.

En lo que respecta a la distribución de los afiliados en el sistema privado, el 59% de los afiliados FONASA se encuentran distribuidos en la capital, mientras el 41% restante se distribuye en los departamentos del interior del país.

Otra alternativa metodológica utilizada para inferir el porcentaje de la población que tiene algún tipo de asistencia de salud es a través de la información de la Encuesta Continua de Hogares y/o del Anuario Estadístico del INE. De ella se extrae que el 60% de la población se atiende en alguna IAMC y el 31,9% se atiende en ASSE (ver Cuadro 2 y Gráfica 2).

Cuadro 2. Distribución de la población, según sistema de atención de salud (FONASA) (porcentaje)

Sistema de atención de salud	Total
Total	100,0
Instituciones de asistencia médica colectiva por FONASA	55,5
Instituciones de asistencia médica colectiva pago privado	4,5
ASSE por FONASA	13,6

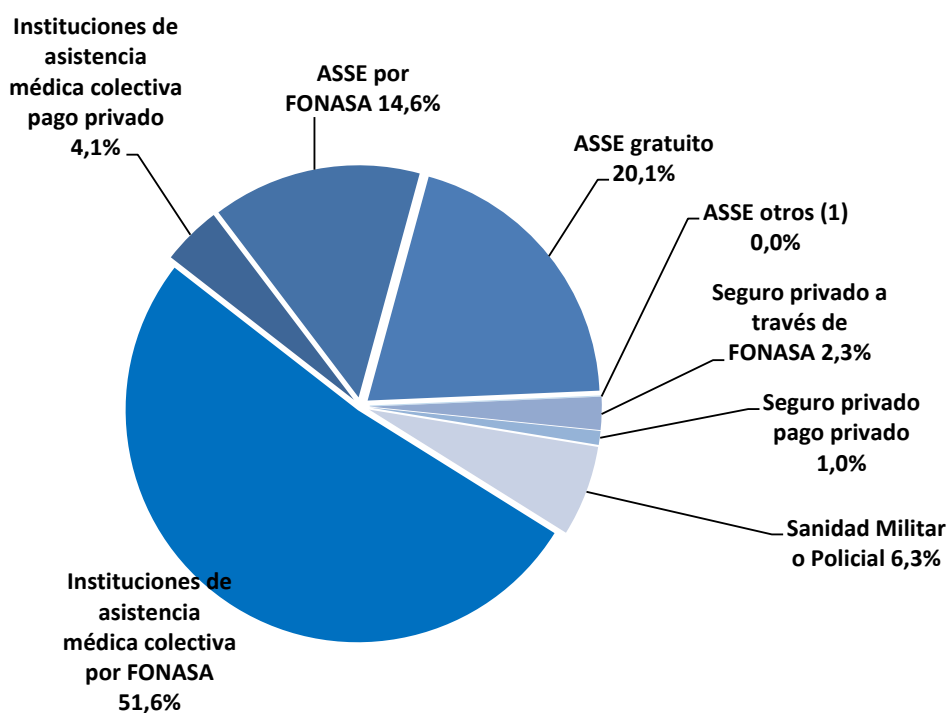
⁸ Institutos de Medicina Altamente Especializada.

⁹ Datos a agosto 2024. BPS - AFMU

ASSE gratuito	18,0
ASSE otros (1)	0,3
Seguro privado a través de FONASA	1,8
Seguro privado pago privado	0,5
Sanidad Militar o Policial	4,4

Fuente: Anuario 2023. Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).
 Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido a redondeos en las cifras.

Gráfica 2. Población según sistema de atención de salud.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

2.2 Financiamiento

Las fuentes de financiamiento se pueden agrupar de la siguiente forma:

Impuestos y contribuciones. Se destinan en su totalidad a Instituciones Públicas (MSP, ASSE, UdelaR, Sanidad Militar, Sanidad Policial, Intendencias, BSE y BHU)

Contribuciones obligatorias. Se destinan en su totalidad a Instituciones Públicas (FNR y BPS)

Precios. Fondos provenientes de Empresas Públicas que se destinan al financiamiento de la cobertura de salud de sus funcionarios.

Hogares. A través de las cuotas y pagos de cada persona que destina recursos hacia Instituciones Privadas. Estas son IAMC, Seguros privados, Emergencias móviles y Asistencia particular en consultorio y farmacias.

4. **El mercado de la salud en Uruguay**

Como se describió anteriormente, en el mercado de la salud en Uruguay interactúan diversos agentes. Por un lado, están los demandantes de servicios o consumidores, que es básicamente toda la población, excepto una minoría que no está incluida en el sistema. Por otro lado, están los oferentes de servicios, públicos y privados (IAMC, seguros, emergencias médicas, consultorios), del Interior y de Montevideo.

Esta demanda tiene la especificidad de que el envejecimiento de los afiliados al sistema IAMC con relación a la población del país y unos costos de servicios médicos crecientes, hacen que sea indispensable que la cuota o el precio de la salud se adecúe sistemáticamente al aumento de gasto que implican los dos componentes antes mencionados. A continuación, se describirán algunas características del gasto en salud en Uruguay y su financiamiento. Asimismo, se describirán las características salientes de la demanda por servicios de salud.

2.3 Gasto en salud

Luego de evidenciar un incremento continuo entre 2008 y 2015, el gasto en salud se estabilizó en un 9% del PBI aproximadamente (ver Cuadro 3). En lo que respecta a la comparación internacional, el gasto en salud se encuentra dentro de los parámetros normales de tendencia internacional (ver Cuadro 4).

Cuadro 3. Gasto en Salud*	
Año	Gasto en Salud/PBI
2004	8,70%
2005	8,20%
2006	8,30%
2007	8,00%
2008	7,90%
2009	9,00%
2010	8,80%
2011	8,50%
2012	9,00%
2013	8,80%
2014	9,00%
2015	9,20%
2016	9,4%
2017	9,5%

2018	9,5%
2019	9,4%
2020	9,5%
2021	9,4%
2022	9,4%

* "Los gastos en salud se definen ampliamente como actividades realizadas por instituciones o individuos a través de la aplicación de conocimientos y tecnología médica, paramédica y de enfermería, cuyo objetivo principal es promover, restaurar o mantener la salud"

Cuadro 4. Comparación internacional Gasto en Salud/PBI *	
EEUU	17
SUIZA	12
ALEMANIA	11
CANADÁ	10
FRANCIA	12
ESPAÑA	9
URUGUAY	9
JAPÓN	10
CHILE	8
ARGENTINA	5
MÉXICO	6
COLOMBIA	7
PERÚ	6

Fuente: CIA World Factbook, Datosmacro.expansión.com y OMS con información de 2020

Nota: las cifras de gasto en salud refieren a estimaciones del MSP.

** estimado y calculado por CARE

Fuente: CARE en base a información del INE, BCU y MSP.

3. Evolución de las fuentes de Financiamiento

En esta sección se describirá la evolución del financiamiento del sector como un sistema cerrado, independientemente de que haya o no Instituciones ganadoras y perdedoras dentro del mismo.

Como fue mencionado anteriormente, el gasto público en Salud ha crecido en los últimos años. También su financiación, en particular a partir de la reforma del 2008 con la creación del FONASA que dotó al sistema de más recursos de los que contaba en el pasado.

El Sistema de Salud se financia con fondos públicos y con fondos privados¹⁰. Las fuentes de financiamiento públicas se componen de impuestos generales y departamentales, ingresos

¹⁰ También se financia con fondos provenientes del Resto del Mundo, aunque en el Sistema uruguayo este rubro es marginal.

de las empresas públicas mediante los precios que cobran por la provisión de servicios y contribuyentes a la seguridad social. El financiamiento público representa dos tercios del gasto total, aumentando el financiamiento a través de la seguridad social, en particular por el FONASA (representando alrededor del 75% de la fuente de financiamiento de la Salud a través de la Seguridad Social). Luego de un importante incremento en el período 2010 – 2018, este rubro del gasto se estabilizó a partir año 2019 (Ver Gráfica 3). No obstante, y como se mencionara anteriormente, la estabilización en el gasto estuvo asociada a una disminución de los afiliados que fueron a Salud Pública (ASSE).

En lo que respecta al financiamiento privado de los hogares se realiza a través del gasto directo en Salud que hacen las personas (estos denominan financiamiento de “Prepago” y “Gastos de Bolsillo”).

Dentro del financiamiento del sector público para la realización de servicios de salud se destacan las contribuciones a la seguridad social, que participan aproximadamente en un 60%. A su vez, ese 60% se subdivide en contribuciones del empleador, del empleado, de pasivos y de transferencias del gobierno a la seguridad social.

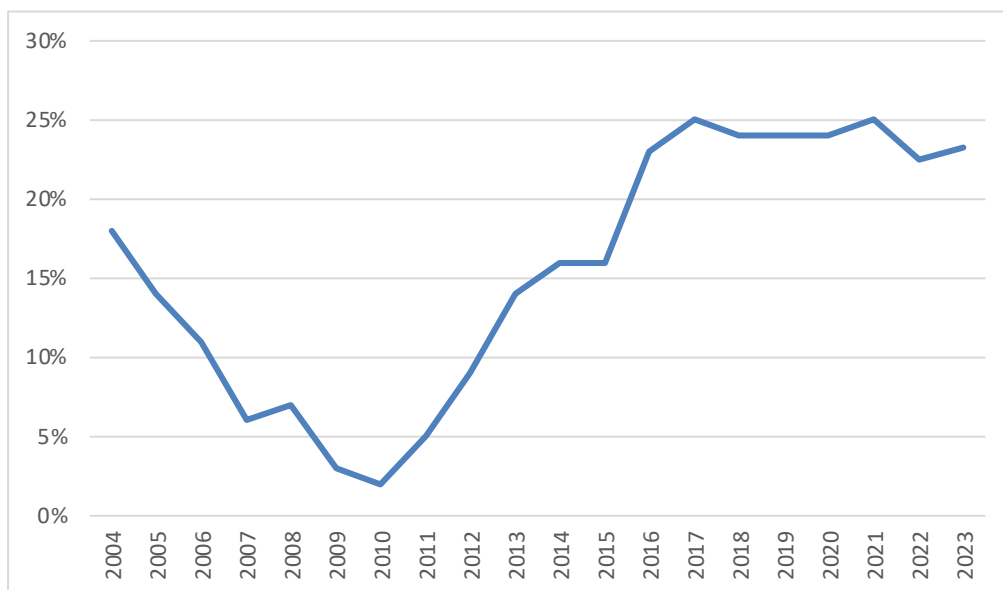
El FONASA es deficitario, lo que implica que año tras año, Rentas Generales debe de realizar transferencias para equilibrar las cuentas. El déficit del año 2023 fue de 31.874 millones de pesos (ver Cuadro 5), verificando un incremento del cociente transferencias/egresos. El quiebre de la tendencia del año 2022 no se pudo sostener.

Cuadro 5. Transferencias de Rentas Generales al FONASA y Egresos Totales. Millones de pesos								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Egresos	72805	83361	90292	97563	103744	112207	122499	137199
Transferencias	-16808	-20637	-21825	-23086	-24217	-27641	-27504	-31874
%s/Egresos	-23%	-25%	-24%	-24%	-24%	-25%	-22%	-23%

Fuente: CARE en base a información del BPS

Como se describió en informes anteriores, los egresos aumentaron fuertemente en la década pasada debido a que año tras año se fueron incorporando personas en tramos de edad que generan más gastos que ingresos, especialmente los pasivos. Dicho colectivo evidencia requerimientos de salud más intensivos, donde los valores de las cápitas son superiores al resto de los grupos etarios, con excepción de los recién nacidos.

Gráfica 3. Evolución de las transferencias de Rentas Generales al FONASA Déficit / Egresos



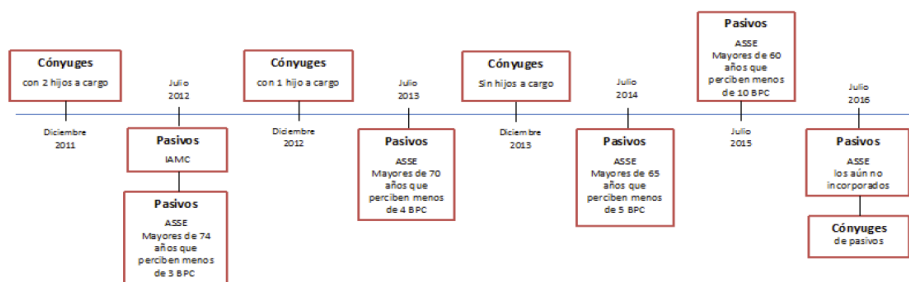
Fuente: MSP

Desde la implementación del Sistema, los colectivos incorporados han sido los siguientes:

- Trabajadores amparados al antiguo sistema de salud
- Trabajadores formales de la actividad privada y sus hijos menores de 18 años o mayores con discapacidad
- Trabajadores de la actividad pública sin cobertura
- Trabajadores y pasivos bancarios
- Trabajadores que desarrollan su actividad como Servicios Personales,
- Trabajadores de Cajas de Auxilio o Seguros Convencionales y afiliados a Caja Notarial de Seguridad Social.
- Cónyuge o concubino del aportante con o sin hijos menores de 18 años a cargo
- Jubilados que se desempeñaron como dependientes con ingresos menores a 9954 pesos uruguayos del 1 de enero de 2014.
- Jubilados que se desempeñaron como no dependientes con ingresos de hasta 2.5 BPC e integren hogares cuyo promedio de ingresos por todo concepto por persona no supere las 2.5 BPC
- Nuevos Jubilados que en situación de actividad tuvieran amparo en el SNIS
- Jubilados por incapacidad física con ingresos de hasta 4 BPC, jubilados de Cajas de Auxilio o Seguros Convencionales cuya afiliación mutual está financiada íntegramente por dichos seguros y jubilados de Caja Notarial de Seguridad Social.
- Jubilados y Pensionistas IAMC y Pasivos ASSE mayores de 74 años y con ingresos de hasta 3 BPC
- Jubilados y Pensionistas mayores de 70 años con ingresos hasta 4 BPC

En la Gráfica 4 se describe a la evolución de las incorporaciones realizadas.

Gráfica 4. Evolución de los incorporados al FONASA.



Fuente: Cuentas Nacionales de Salud

En lo que respecta al financiamiento de la salud a través del sistema financiero, resulta especialmente pertinente considerar el endeudamiento bancario que tiene el sector. En base a dicha consideración, en este sentido y como se comentó párrafos arriba, se introdujo el seguimiento del endeudamiento sectorial en el sistema bancario reportado por el BCU.

Para estimar el nivel de endeudamiento se tomaron los créditos a los tres sectores directamente relacionados con la salud. Estos son: “Actividades de hospitales”, “Actividades de médicos” y “Otras actividades relacionadas con la salud humana”¹¹. Se tomó en cuenta el nivel de créditos del sistema bancario consolidado y los créditos en moneda nacional y en moneda extranjera.

El endeudamiento bancario sectorial se describe en la **gráfica 6**. En valores constantes continúa manteniendo una tendencia de crecimiento levemente positiva. Su cuantía no es relevante – equivalente a 168¹² millones de dólares- ya que representa menos del 2% del gasto en salud. Igualmente es importante realizar un monitoreo periódico ya que podría ser un indicador que brindara señales de alerta sectoriales. Otras dos fuentes de endeudamiento que podrían impactar en la solvencia del sistema serían: el endeudamiento con proveedores (básicamente Laboratorios) y dilaciones en el pago de retribuciones a los Recursos Humanos de las instituciones. CARE no cuenta con información estadística sobre estos indicadores de endeudamiento.

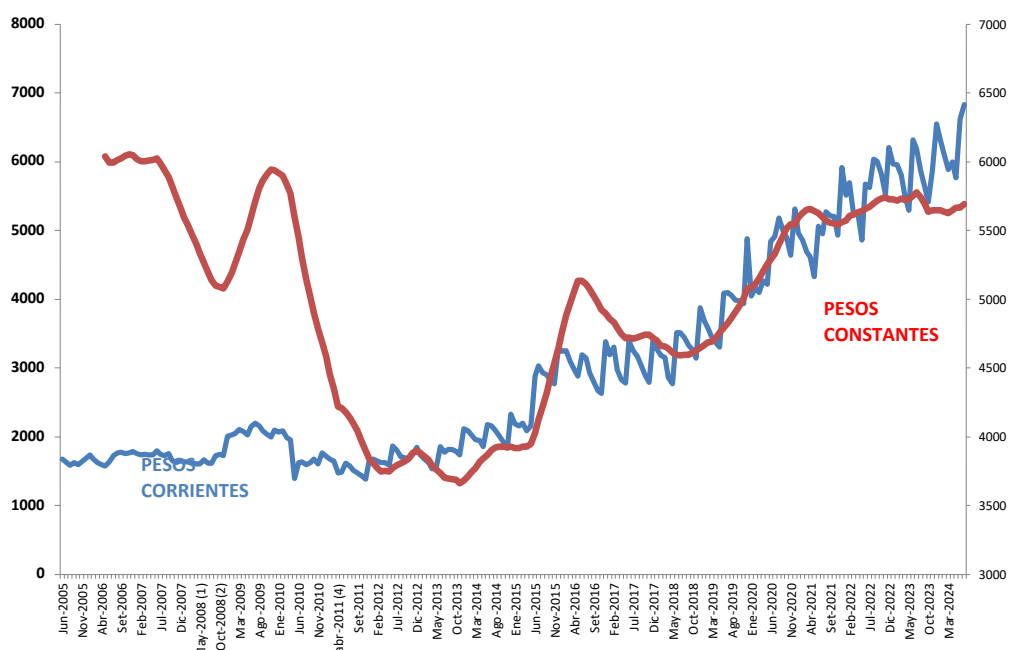
En lo que respecta al uso del Fondo de Garantías de las IAMC¹³, el Fondo de Garantía atendió la situación de tres IAMC: CASMU, Asociación Española y Casa de Galicia. En los tres casos las garantías respaldaron emisiones en el mercado de valores para financiar procesos de transformación empresarial y en algunos casos para reperfilar pasivos. Como fuera mencionado párrafos arriba, el CASMU gestionó un nuevo uso del Fondo ante un empeoramiento de su situación financiera.

Gráfica 5. Endeudamiento del sector salud
Créditos al sector salud en millones de pesos corrientes y pesos constantes (enero 2023)

¹¹ Sector CIU revisión 3, código 85110, 85120 y 85190

¹² El incremento del endeudamiento en dólares respecto a la calificación pasada responde a que los créditos (en su mayoría) están expresados en pesos uruguayos y/o UI. La importante apreciación del peso uruguayo en el 2022 y parte del 2023, explica el incremento de los créditos en dólares.

¹³ Ley 18.439. Creación del Fondo de Garantías destinado a garantizar el repago del financiamiento que obtuvieron aquellas IAMC integrantes del SNIS que se encontraran en situación de insolvencia.



Fuente: elaborado por CARE en base a datos del BCU

4. Precios Relativos

Los principales precios del Mercado de la Salud refieren a los que impactan en los ingresos y los que impactan con mayor ponderación en los costos. Por ese motivo, CARE realiza un seguimiento de los precios relativos (relación entre los precios que inciden en el ingreso y precios que inciden en los costos). En lo que refiere a los ingresos, el precio más relevante del Sistema es la cuota “salud¹⁴”. En lo que refiere a los precios que inciden en los costos, los precios más relevantes en la función de producción de servicios de salud son: (a) el precio del factor trabajo (salario “sectorial”) y (b) el precio de medicamentos e insumos médicos. Según detalla el cuadro 7, “la remuneración de los recursos humanos” representa entre el 66% y el 68% de los costos de los “prestadores de salud”, “otros suministros y servicios” y “medicamentos” representan entre el 26% y 33%. De esta forma, CARE realiza un seguimiento de la evolución histórica de los cocientes entre el precio y los costos más relevantes.

Cuadro 7. Estructura del gasto de la producción de los servicios de Salud

Gasto	ASSE	IAMCS
Remuneración de Asalariados	51	64
Remuneración de Profesionales autónomos	15	4
Materiales y servicios	33	26
Otros Gastos	1	6
Total	100	100

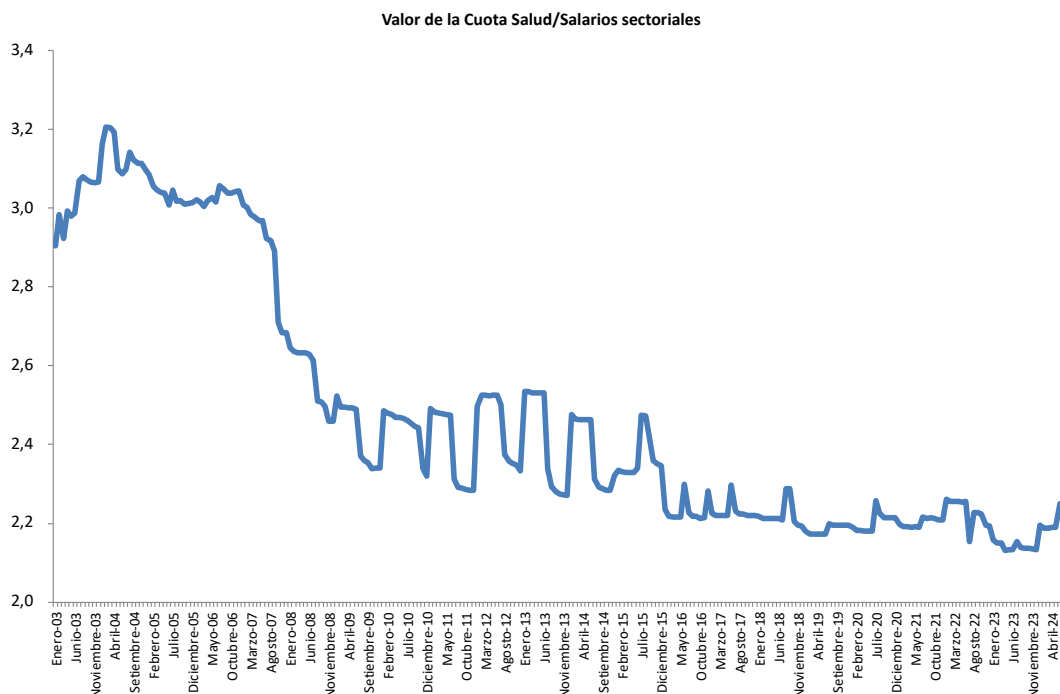
Fuente: CARE en base al Informe de Cuentas Nacionales de Salud (MSP-OPS/OMS)

Estos tres precios son los que, en tendencia, deberían de moverse de forma similar en el largo plazo. Salario sectorial e insumos podrían complementarse, o sea, cuando uno aumenta el otro pueda disminuir y viceversa. Lo que no es sustentable en mediano y largo plazo, es que

¹⁴ Es un precio administrado por el Poder Ejecutivo que contempla la variación en los costos según una paramétrica definida. Corresponde al precio por cápita descrito en el punto 1.2 del presente informe.

estos aumenten y que el valor de la cuota no lo haga en la misma proporción. La persistencia de aumentos de salarios y costos de insumos no reflejadas en el precio de la cuota deberían verse aparejados en un aumento del endeudamiento bancario, con proveedores o con empleados.

Gráfica 6. Relación valor de la cuota salud y los salarios sectoriales
(Cuota/Salario).



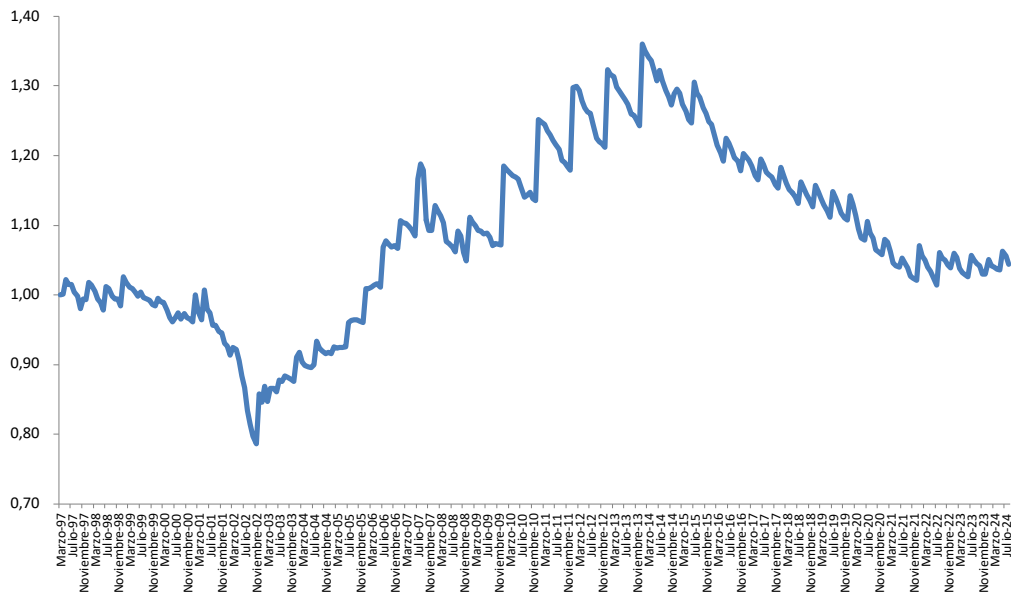
Fuente: CARE en base a información del INE

Se observa como los salarios aumentaron más que la cuota en el año 2007, coyuntura de ajuste de precios relativos post crisis de 2002. Este aumento se estabilizó a partir del 2009, manteniéndose en guarismos entre 2,2 y 2,4 hasta la fecha (Gráfica 7). Esta realidad es consistente con la situación del empleo y de los ingresos del país. Cuando el país experimentó aumentos en el salario real, este cociente aumentó.

En sentido contrario al índice de los salarios, el índice de precio de los productos medicinales y farmacéuticos ha exhibido una disminución en términos de precio de la cuota salud (Gráfica 8). En la estructura de costos, los precios mencionados anteriormente son los segundos en importancia después de los salarios y sus precios de equilibrio están asociados a la paridad de exportación e importación. Por este motivo, ante escenarios macroeconómicos de “atraso cambiario”, disminuyen su participación relativa en los costos.

Gráfica 7. Relación valor de la cuota salud y los productos medicinales y farmacéuticos.
(Cuota/Productos).

Valor de la Cuota Salud/Productos medicinales y farmacéuticos



Fuente: CARE en base a información del INE

De acuerdo a lo descrito párrafos arriba, las relaciones de precios, así como los indicadores sectoriales describen una nueva “estabilidad” post pandemia.