

## **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE SISTEMA REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS DE LA SALUD**

### **1. Justificación**

El proceso de reforma del sector salud en curso tiene como uno de sus ejes centrales el cambio en el sistema de financiamiento sectorial. En lo que hace al reembolso de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), la principal novedad consiste en la introducción del pago mediante la determinación de cápitas ajustadas por riesgo para los afiliados del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Un hecho a destacar es que en el cálculo del valor de las cápitas el Poder Ejecutivo decidió incorporar exclusivamente los gastos asistenciales corrientes, es decir, no se incluyó en este valor la necesidad de contar con fondos para hacer frente a la cancelación de deudas generadas en el pasado.

El nivel de endeudamiento de las IAMC es muy variado al interior del sector, existiendo algunas instituciones cuyo nivel y cronograma de vencimiento pone en riesgo su sostenibilidad. La deuda del sector equivale a los ingresos de casi ocho meses derivados del cobro de cuotas y capitas. Es decir se necesitaría destinar la totalidad de los ingresos por prepago de casi ocho meses para cancelar la totalidad de las deudas del sector.

A su vez, su estructura presenta una elevada participación de las obligaciones de corto plazo, el pasivo corriente (aquel con vencimiento menor a un año), representa el 67,5% del pasivo total<sup>1</sup>.

Existen instituciones cuya viabilidad depende críticamente de la posibilidad de resolver su nivel de endeudamiento en el marco de un proceso de ajuste en su modelo de gestión.

Esto crea la necesidad de que existan mecanismos que permitan la reestructuración de los pasivos de las IAMC. Este proceso tendría como principal objetivo el reperfilamiento de los vencimientos establecidos al momento de contraer la deuda, es decir, ampliar el actual plazo de cancelación de la misma. No obstante, con la reestructuración también se busca mejorar las condiciones en que fueron tomados originalmente los créditos (tasas, moneda, etc).

La esencia del mecanismo que se presenta a continuación consiste en generar condiciones para que las IAMC que lo deseen puedan vender a “buen precio”, su flujo futuro de ingresos en el mercado de capitales, para obtener así fondos que le

---

<sup>1</sup> Información a setiembre de 2007, Ver Anexo I.

permitan la reestructuración de sus pasivos y/o desarrollar programas de desarrollo institucional que requieran una inversión inicial.

## **2. Propuesta**

### **2.1. Estructura del mecanismo propuesto**

Se propone la creación de un mecanismo de reestructuración de los pasivos de las IAMC *de adscripción voluntaria y sujeto a la existencia de un proyecto institucional que asegure su viabilidad.*

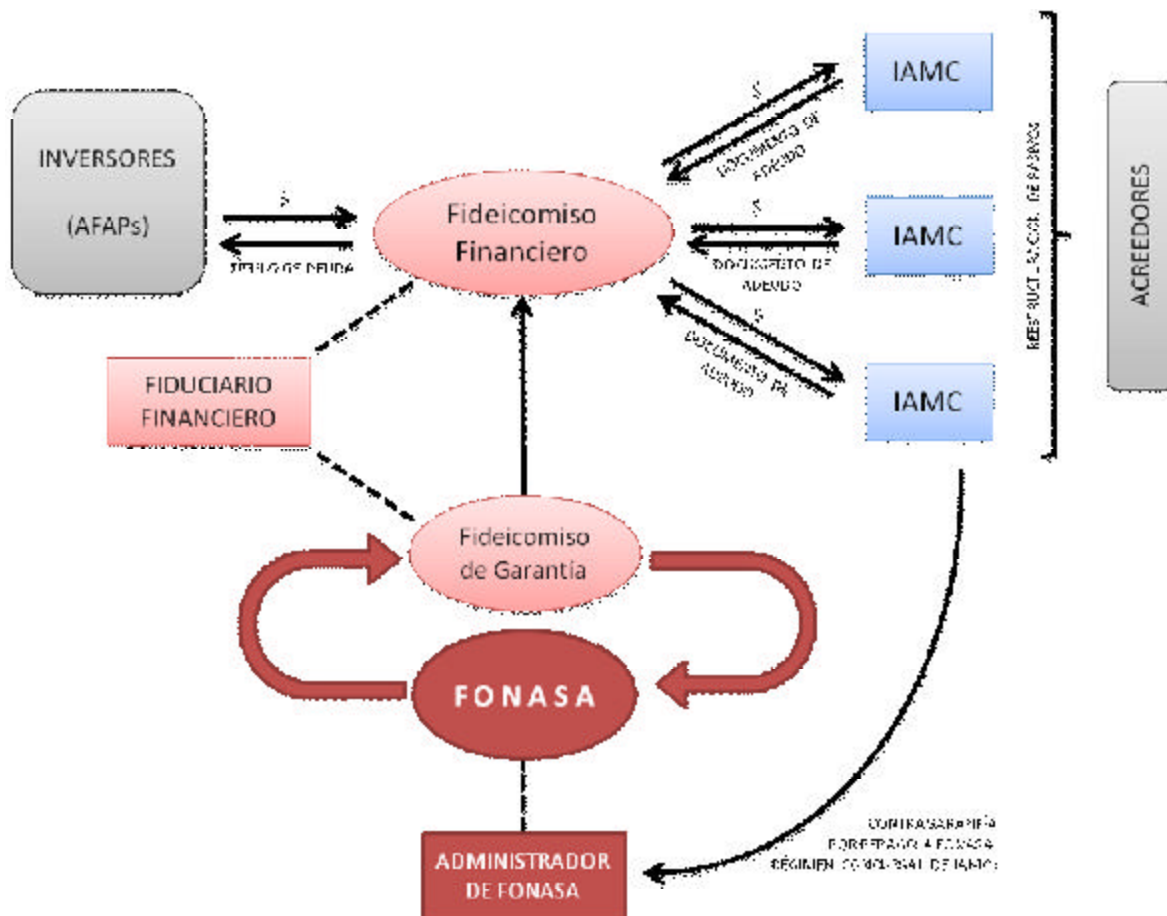
Los recursos para dicha reestructuración se obtendrán de la emisión de deuda. Un punto esencial es que el riesgo para los compradores de esta emisión no debe estar asociado exclusivamente al riesgo de cumplimiento y solvencia de las IAMC que formen parte del mecanismo de reestructuración. De esta forma se disminuye el riesgo que tomarán los inversores y por lo tanto la deuda podrá ser ofrecida en mejores condiciones a inversores institucionales<sup>2</sup> (como por ejemplo las AFAP).

La disminución del riesgo para los compradores de los títulos de deuda emitidos mediante el mecanismo propuesto (el mismo se detalla a continuación) permitirá hacer la colocación a plazos y tasas más convenientes que las que se lograría en caso en que el riesgo de repago esté dado solamente por la solvencia de las IAMC que integren el mecanismo de reestructuración.

Desde el punto de vista jurídico la propuesta se apoya en la creación de dos fideicomisos, uno financiero y otro de garantía. En el diagrama que sigue a continuación se muestra el funcionamiento del mecanismo propuesto.

---

<sup>2</sup> Estos inversores suelen tener restricciones que acotan su posibilidad de inversión en aquellas colocaciones que presentan bajo riesgo.



- a) En el fideicomiso financiero las IAMC participantes del mecanismo emitirán documentos de adeudo a favor del mismo y *desprenderán* de su patrimonio, *para hacer frente a esta obligación*, una parte de sus créditos<sup>3</sup>. Estos créditos serán los provenientes del flujo de fondos que surgen del pago de cápitas que realiza el FONASA<sup>4</sup>.

Es decir, el pago de la deuda contraída por parte del fideicomiso financiero con los inversores, se hace con fondos provenientes del flujo futuro de ingresos por las cápitas a pagar por el FONASA a las instituciones que forman parte del fideicomiso. En caso de insolvencia de alguna de estas instituciones pasaría a operar el fideicomiso de garantía.

<sup>3</sup> A este desprendimiento se le denomina securitización.

<sup>4</sup> En el Anexo II se muestra el impacto que tendría en el flujo de fondos de las instituciones este mecanismo en diferentes escenarios.

- b) El fideicomiso de garantía operaría entonces solamente en caso de incumplimiento<sup>5</sup> de alguna de las IAMC que conforman el fideicomiso financiero. De darse esa situación, las obligaciones contraídas por la emisión de deuda serían respaldadas por este fideicomiso. Los fondos de respaldo surgirían de la transferencia que se realizaría a favor del fideicomiso de garantía de un porcentaje del flujo de fondos del FONASA. A su vez, como respaldo al FONASA por la garantía emitida, se establecería un mecanismo de contragarantía a su favor por parte de las IAMC. Este mecanismo tiene como objetivo hacer que los activos de las IAMC que incumplan con las obligaciones contraídas con el fideicomiso financiero puedan ser empleados para su cancelación.

Esto se traduce en la creación de un sistema por el cual las IAMC estén obligadas a mantener sus activos libres de afectaciones y gravámenes y a establecer un derecho de preferencia de origen legal para el administrador del SNIS; y diseñar un procedimiento concursal especial por el cual el patrimonio de la IAMC pueda ser asignado y transferido al administrador del SNIS a los efectos de su liquidación o su transferencia a terceros.

## **2.2. Dinámica del mecanismo propuesto**

Se establecerían los siguientes requisitos para formar parte del fondo de reestructuración de pasivos:

- a) Las IAMC que quieran reestructurar sus pasivos deberán presentar su solicitud al MSP adjuntando entre otros elementos: un plan de negocios, la proyección del flujo de fondos, convenios celebrados con los acreedores donde se establecen las condiciones de cancelación de las deudas acordadas, etc.
- b) El MSP evaluará los antecedentes entregados por las IAMC que quieran participar del mecanismo de reestructuración autorizando cuando corresponda su incorporación al Sistema de Reestructuración de Pasivos de la Salud (REPASA).
- c) Las instituciones con planes de reestructuración aprobados pueden participar en los fideicomisos que se constituyan con el objetivo de la obtención de los fondos. Como integrantes del fideicomiso deberán aportar los documentos de adeudo en los que se establecerá su obligación a aportar parte de los fondos provenientes del FONASA para hacer frente al pago de la deuda emitida.
- d) En caso de incumplimiento por parte de una IAMC de sus pagos al fideicomiso financiero, será el fideicomiso de garantía quién se haga cargo de estos pagos. Con este objetivo se podrán emplear los activos de la entidad incumplidora.

---

<sup>5</sup> A modo de ejemplo, el que puede surgir por el cierre de una institución o por una disminución significativa en su número de afiliados.

Además el MSP podrá retener hasta un porcentaje (cuyo valor máximo quedará establecido en la ley o en el respectivo decreto reglamentario) de los montos sobre las cuotas salud que corresponda abonar a otras IAMC del SNIS, en función del volumen de usuarios que hayan sido captados por dicha entidad, provenientes de la entidad incumplidora. El porcentaje que se retenga será aplicado a cancelar los pagos efectuados con la garantía emitida por el FONASA.

*El mecanismo propuesto involucraría financieramente recursos que estrictamente forman parte de los activos de las IAMC, no comprometiendo fondos extra FONASA. Dado que el mecanismo de reestructuración propuesto está basado en el accionar del MSP- JUNASA, se hace necesario una ley para su implementación.*

## ANEXO I

Total del país	Año 2007	
	Pesos	%
Ingresos de Prepago	13.676.515.646	
Ingresos de Prepago mensuales	1.139.709.637	
Total Deudas Comerciales	2.167.367.687	25,0
Total Deudas Financieras	844.747.161	9,8
Total Deudas Diversas	2.729.316.466	31,5
Total Previsiones	103.507.161	1,2
<b>Total Pasivo Corriente</b>	<b>5.844.938.476</b>	<b>67,5</b>
<b>Total Pasivo No Corriente</b>	<b>2.813.007.036</b>	<b>32,5</b>
<b>Total del Pasivo</b>	<b>8.657.945.512</b>	<b>100,0</b>
Cantidad de meses de ingresos por cuotas	7,6	
<b>Montevideo</b>		
	<b>Pesos</b>	<b>%</b>
Ingresos de Prepago	8.223.324.151	
Ingresos de Prepago mensuales	685.277.013	
Total Deudas Comerciales	1.526.010.707	23,6
Total Deudas Financieras	704.234.615	10,9
Total Deudas Diversas	1.860.202.641	28,8
Total Previsiones	71.511.364	1,1
<b>Total Pasivo Corriente</b>	<b>4.161.959.327</b>	<b>64,3</b>
<b>Total Pasivo No Corriente</b>	<b>2.308.297.048</b>	<b>35,7</b>
<b>Total del Pasivo</b>	<b>6.470.256.375</b>	<b>100,0</b>
Cantidad de meses de ingresos por cuotas	9.4	
<b>Interior</b>		
Ingresos de Prepago	5.453.191.495	
Ingresos de Prepago mensuales	454.432.625	
Total Deudas Comerciales	641.356.980	29,3
Total Deudas Financieras	140.512.546	6,4
Total Deudas Diversas	869.113.825	39,7
Total Previsiones	31.995.797	1,5
<b>Total Pasivo Corriente</b>	<b>1.682.979.148</b>	<b>76,9</b>
<b>Total Pasivo No Corriente</b>	<b>504.709.988</b>	<b>23,1</b>
<b>Total del Pasivo</b>	<b>2.187.689.137</b>	<b>100,0</b>
Cantidad de meses de ingresos por cuotas	4.8	

## ANEXO II

### Estimaciones preliminares del valor a ser cedido al fideicomiso financiero y de su impacto en los ingresos de las instituciones que formen parte del REPASA

#### Ejemplo 1

##### Parámetros

Cantidad de afiliados FONASA:	100.000 <sup>6</sup>
Fondos solicitados:	U\$S 30.000.000 <sup>7</sup>
Tipo de cambio:	19,5 <sup>8</sup>
Moneda de la operación:	Pesos
Tasa de interés anual:	5% en Unidades Indexadas <sup>9</sup>
Período de cancelación de la deuda:	180 meses <sup>10</sup>
Participación de las cápitas en los ingresos:	57,4% <sup>11</sup>
Valor promedio de la cápita:	750 pesos <sup>12</sup>

##### Con estos valores tenemos

Préstamo recibido por afiliado FONASA:	7.780 pesos
Retención promedio mensual por afiliado FONASA:	61 pesos
Porcentaje de retención sobre capita promedio:	8,1%
Disminución porcentual de los ingresos operativos:	4,7%

#### Ejemplo 2

##### Parámetros

Cantidad de afiliados FONASA:	100.000
Fondos solicitados:	U\$S 30.000.000
Tipo de cambio:	19,5
Moneda de la operación:	Pesos
Tasa de interés anual:	7% en Unidades Indexadas
Período de cancelación de la deuda:	180 meses
Participación de las cápitas en los ingresos	57,4%
Valor promedio de la cápita:	750 pesos

---

<sup>6</sup> Valor hipotético.

<sup>7</sup> Valor hipotético.

<sup>8</sup> Cotización actual y prevista para los próximos meses.

<sup>9</sup> Valor de mercado probable.

<sup>10</sup> Valor hipotético.

<sup>11</sup> Este valor fue empleado por parte del Poder Ejecutivo a efectos de la determinación del ajuste de julio de 2008 del valor de los prepagos.

<sup>12</sup> Valor a confirmar en función a la estructura de afiliados de la institución que se integra al REPASA.

**Con estos valores tenemos**

Préstamo recibido por afiliado FONASA:	7.780 pesos
Retención promedio mensual por afiliado FONASA:	69 pesos
Porcentaje de retención sobre capita promedio	9,2%
Disminución porcentual de los ingresos operativos:	5,3%