



## COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS- FOME

### ACTA No 002

FECHA/HORA Bogotá, 2 de mayo de 2020, 3:00 pm

ASISTENTES Alberto Carrasquilla, Ministro de Hacienda y Crédito Público  
Juan Pablo Zárate, Viceministro Técnico  
Juan Alberto Londoño, Viceministro General  
César Augusto Arias, Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional  
Claudia Marcela Numa, Directora General del Presupuesto Público Nacional  
Jesus Antonio Bejarano, Director General de Política Macroeconómica  
Germán Eduardo Quintero, Secretario General  
Maria Virginia Jordán, Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social  
José Andrés Romero Tarazona, Director de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN  
Javier Gutiérrez, Asesor del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Secretaría Técnica  
Maria Paula Valderrama, Asesora Viceministro Técnico, Secretaría Técnica

INVITADOS Clara Elena Parra, Alta Consejera para la Competitividad, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República  
Felipe Lega, Director de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF  
Adriana Mazuera, Directora General de Participaciones Estatales  
Ana Lucía Villa, Directora General de Apoyo Fiscal  
Nicolás Pérez, Asesor Ministro de Hacienda y Crédito Público  
Maria Camila García, Asesora Ministro de Hacienda y Crédito Público  
Carlos Eduardo Meza, Asesor Viceministro Técnico  
Sara María Ramírez, Asesora DGPM  
Sara Alejandra Baena, Asesora DGPM  
Daniel Santiago Wills, Subdirector DGPM  
Juan Guillermo Salazar, Asesor DGPM  
Steven Zapata, Asesor DGPM  
Jonathan Torres, Asesor Viceministro Técnico  
Nancy Zamudio, Asesora Viceministro Técnico  
Daniel Lacouture, Asesor Viceministro Técnico

ORDEN DEL DIA 1º.- Propuesta apoyo a las nóminas  
2º.- Solicitudes sectores estratégicos  
2.a. Sistemas de transporte masivo



## 2.b. Solicitudes Aerolíneas

### DESARROLLO:

#### 1º.- Propuesta apoyo a las nóminas

La Dirección de Política Macroeconómica y el Viceministerio Técnico pusieron a consideración de los miembros del Comité la segunda parte del ejercicio relacionado con el apoyo al pago de las nóminas de las empresas, que incluyó los comentarios realizados en el Comité del pasado 30 de abril de 2020. Se adjunta a esta acta la presentación realizada.

El análisis realizado incluyó una revisión de las políticas de retención de empleo en economías avanzadas. En particular, se revisó la política de apoyo a Mipymes en Estados Unidos. Esta consiste en un crédito condonable para empresas pequeñas y medianas, sujeta a que el número de trabajadores se mantenga y a que el 75% del monto aprobado se destine a pagos de nómina. La tasa de interés es del 1%, no requiere garantías adicionales, tienen un periodo de gracia de 6 meses y un plazo de pago de 2 años. El incentivo tuvo un costo de 3% del PIB.

A continuación, se especifican los objetivos y el contexto de las medidas a analizar por los miembros del Comité:

#### Objetivo

Las medidas que se ponen a consideración de los miembros del Comité tienen por objetivo proteger el empleo formal, premiar la eficiencia y adaptabilidad de las empresas, y focalizar el auxilio a las empresas afectadas.

#### Contexto

De acuerdo con la información registrada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes para diciembre de 2019, la nómina de trabajadores formales del sector privado asciende a \$14,8 billones mensuales, de los cuales se destinan \$7 billones para remunerar a los trabajadores con ingresos de hasta 2 SMMLV (80,7% del total de trabajadores) y \$3,5 billones para aquellos con ingresos entre 2 y 5 SMMLV (13,8% del total de trabajadores).

**Cuadro 1: Distribución de ingresos trabajadores del sector privado**

Rango en SMMLV		Número de trabajadores (millones)	Participación en la fuerza laboral sector privado	Salario promedio	Remuneración total (billones)
Desde	Hasta				
0	2	7,7	80,7%	910.073	7,0
2	5	1,3	13,8%	2.639.271	3,5
5	10	0,4	4,0%	6.061.346	2,3
10	+	0,1	1,5%	14.562.404	2,0
<b>Total</b>		<b>9,5</b>	<b>100%</b>		<b>14,8</b>

Notas:

1. Período de análisis: Diciembre de 2019
2. Se eliminaron los empleadores que se encuentran dentro de la base consolidada de entidades del sector público.
3. Para los dependientes se tomó como ingresos su IBC máximo entre los 4 subsistemas (salud, pensión, ARL, Cajas Compensación).
4. Para los contratistas, se tomó como ingreso el valor del campo PILA llamado "salario\_basico".

Fuente: PILA, cálculos UGPP y MHCP.



El mecanismo propuesto para cumplir con los objetivos establecidos es otorgar una facilidad de financiamiento para que las empresas cuyas ventas se han visto afectadas por las medidas de aislamiento preventivo obligatorio cuenten con una fuente de financiación para el pago de nómina durante los próximos tres meses.

Frente a la propuesta, los miembros del Comité indicaron que con el propósito de garantizar el uso eficiente de los recursos del FOME, el programa debería tener un costo de alrededor de \$2 billones mensuales.

Adicionalmente, solicitaron al equipo técnico realizar las siguientes modificaciones a la propuesta para una posterior discusión:

1. Determinar el valor de caída en ventas, y el periodo de referencia, que se debe haber registrado para poder acceder al beneficio.
2. Simular el costo del programa garantizando la disponibilidad de recursos para cubrir cerca del 30% de un SMMLV por cada trabajador de los sectores afectados por las medidas adoptadas para enfrentar el COVID-19.
3. Modelar el costo del empresario con las siguientes condiciones financieras: tasa de interés 0% real, periodo de gracia de 12 meses, extensible hasta 18 meses, y con plazo de pago negociable.

**Solicitud del Comité:**

Responsables	Tarea
Daniel Wills	Modelar propuesta con restricción presupuestal de 2 billones mensuales, y un auxilio fijo de 250 mil pesos por trabajador
Javier Gutiérrez	Definir condición de reducción en ventas para acceso al programa

**Decisión:** Revisar la propuesta con los ajustes solicitados en la próxima sesión del Comité.

**2°.- Solicitudes sectores estratégicos**

Se presentaron al Comité las solicitudes de financiamiento que han realizados los sectores de transporte masivo y aerolíneas.

**a. Sistemas de Transporte Masivo**

La Secretaria Técnica presentó al Comité la solicitud de financiamiento de los sistemas integrados de transporte masivo presentado por las siete ciudades capitales. La estimación de recursos requeridos se basan en dos medidas, a saber: i) menores ingresos y ii) el déficit operacional. Estas medidas fueron cuantificadas bajo el supuesto que la restricción de ocupación de los sistemas se mantendría en el 35% de la capacidad entre el 16 de marzo y el 31 de diciembre de 2020.

La primera medida hace referencia a la reducción en el recaudo en el escenario de capacidad de 35% versus un escenario de operación bajo condiciones normales. Bajo este



escenario, se requerirían \$2,5 billones de financiación con el fin de suplir la reducción en el ingreso (Cuadro 2).

La segunda medida cuantifica el déficit operacional de los sistemas originado a los límites de capacidad bajo los cuales deben operar los sistemas. Bajo esa medida, el requerimiento de financiamiento asciende a \$1,5 billones. El déficit resulta de una reducción en los ingresos por el menor volumen de pasajeros que se pueden transportar y un gasto que permanece relativamente estable debido al modelo de remuneración del material rodante. Los sistemas de transporte masivo remuneran la operación de los buses bajo un modelo de kilometros recorridos. Con el fin de atender la demanda, sujeto a la restricción de ocupación, los sistemas deben operar con la totalidad de la flota, por lo que los gastos se mantienen relativamente inalterados respecto a la operación normal de los sistemas.

**Cuadro 2: Estimación de necesidad de financiamiento de los sistemas de transporte masivo (millones)**

SISTEMA	MENORES INGRESOS	DEFICIT OPERACIONAL
BOGOTA	1.481.460	876.036
CARTAGENA	62.183	38.468
BARRANQUILLA	59.537	37.550
BUCARAMANGA	43.021	26.641
MEDELLIN	678.219	415.319
CALI	156.176	96.434
PERERIA	45.163	28.034
<b>TOTAL</b>	<b>2.525.759</b>	<b>1.518.482</b>

Fuente: Ministerio de Transporte.

**Consideraciones del Comité**

- Se requiere realizar un análisis financiero de los sistemas de transporte masivo de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín y Pereira con el fin de determinar los requerimientos de recursos para asegurar su operación mientras permanezcan las condiciones de distanciamiento preventivo (operación al 35% de la capacidad del sistema).
- Se le solicita a la Dirección de Participaciones Estatales y a la Dirección General de Apoyo Fiscal trabajar de manera conjunta con los entes territoriales para definir las fuentes de financiamiento de los déficits operativos de los sistemas, así como para establecer un mecanismo de cofinanciación con la Nación. Se propone que los entes territoriales con mayor capacidad fiscal, y de endeudamiento, deberán asumir una proporción mayor de estos déficits. De esta manera, se optimiza el uso de recursos de la Nación.
- Este análisis se aprovechará para identificar las fallas estructurales de los sistemas con el fin de diseñar políticas dirigidas a garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, con el fin de garantizar que un eventual financiamiento con cargo a los recursos del FOME sea destinado a conjurar los efectos de la pandemia sobre la operación de los sistemas masivos de transporte.

**Solicitud del Comité:**



Responsables	Tarea
Adriana Mazuera	Revisar con el Ministerio de Transporte el estado actual de las empresas de transporte masivo, y construir alternativas para hacerlas sostenibles.
Ana Lucía Villa	Cierre fiscal de ciudades capitales.

## b. Aerolíneas

### 1. Solicitudes de las Aerolíneas

Se presentaron al Comité las solicitudes de apoyo financiero que ha recibido el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por parte de las aerolíneas con operación en Colombia. De las seis aerolíneas que operan en el mercado doméstico, se recibieron solicitudes de Avianca, LATAM, Viva Air, Easy Fly y Satena. La totalidad de las solicitudes ascienden a USD\$1.070 M (millones), los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente manera: i) Avianca: USD\$875M, ii) LATAM: USD\$117M, iii) VivaAir: USD\$55M, iv) EasyFly: USD\$14M, y v) Satena: USD\$9M (Cuadro 3).

Las características de los créditos solicitados son las siguientes:






- Plazo: entre 8 y 10 años,
- Periodo de gracia: entre 2-4 años, y
- Tasa de interés: entre el 4 y 8%.

Los supuestos bajo los cuales se construyeron estos requerimientos son:

- Se mantiene la restricción de operación aérea de pasajeros hasta finales del mes de junio de 2020,
- En julio de 2020 inicia el transporte aéreo de pasajeros con una operación equivalente 15% de la observada en los dos primeros meses del año,
- La demanda va aumentando paulatinamente llegando en diciembre a niveles entre el 50 y 80% de la demanda observada en los dos primeros meses del año, y
- Se estima una reducción estructural de la demanda cercana al 14%.

Frente a la solicitud presentada por las aerolíneas, el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público construyó dos indicadores con el fin de incorporar el tamaño de las empresas en el análisis. El primero se calculó como el valor de la solicitud sobre los ingresos generados por la empresa, como un indicativo de la capacidad de pago (riesgo de crédito). En este sentido, entre menor sea el indicador mayor es la probabilidad de repago de la empresa. El segundo, se estimó como el valor de la solicitud dividido por el número de sillas disponibles por kilómetro (ASK) y está expresado en centavos de dólar (USd). Este indicador captura el costo del apoyo financiero en términos de la oferta de cada aerolínea. De esta manera, entre menor sea el indicador menor es el costo de los recursos públicos destinados a garantizar la oferta.

**Cuadro 3: Solicitud de apoyo financiero de las aerolíneas (M: millones)**

	Ingresos	Solicitud	Solicitud/Ingresos	Solicitud/ASK (Usd)
 Avianca	USD \$4.621 M	DIP: USD \$875 M Post Ch. 11: a. Deuda b. Blend D&E	19%	1,6
 LATAM	USD \$295 M	Deuda: USD \$117 M Incluye USD \$38 M pago a Latam Chile	40%	3,0
 Viva Air	USD \$205 M	Deuda: USD \$55 M	27%	1,9
 EASYFLY	USD \$96 M	Deuda: USD \$14 M	15%	3,5
 SATENA	USD \$60 M	Deuda: USD \$9 M	15%	2,1
<b>Total</b>	<b>USD \$5.277 M</b>	<b>USD \$1.070 M</b>	<b>20%</b>	<b>-</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Caso Avianca**

Posteriormente, se informó al Comité sobre el contexto de la solicitud de Avianca. Esta está enmarcada en un proceso de reorganización de la empresa bajo el Capítulo 11 del Código de Bancarrota de los Estados Unidos de América. La empresa ha solicitado al Gobierno nacional que provea una facilidad de *Debtor in Possession (DIP)* durante el proceso de reorganización. De acuerdo con la información suministrada por la empresa, los recursos provistos por el Gobierno nacional bajo este rol estarían destinados a garantizar la operación de la compañía durante el proceso de reorganización.

Bajo el rol que se le pide desempeñar al Gobierno, se ofrecen las siguientes protecciones para los recursos públicos:

1. *Super priority liens and claims*: permite al Gobierno tener prioridad en el repago de la deuda sobre los acreedores no colateralizados y sobre los remanentes de las deudas sobre colateralizadas.
2. Gobernabilidad: el Gobierno tiene autoridad para decidir sobre las decisiones de restructuración y administración de la empresa durante el proceso de organización.
3. *Consent rights* (uso de activos): derecho a decidir cómo se dispone de los activos de la compañía.
4. Voz y veto uso de recursos DIP: derecho a decidir sobre la destinación de los recursos provistos bajo la figura de DIP.
5. Voz y veto sobre la estructura de la restructuración: derecho a decidir sobre la estructura de la empresa que emerge, incluyendo restricciones de operación geográficas.
6. Reportes granulares: estados financieros detallados trimestrales.
7. Pago de los cargos de abogados y asesores financieros.



La empresa presentó un perfil de desembolsos de recursos para mayor claridad sobre las presiones de caja que supone la solicitud:

1. USD \$350M entre mayo y junio de 2020,
2. USD \$175M en julio 2020,
3. USD \$150M en septiembre 2020,
4. USD \$100M en noviembre 2020, y
5. USD \$100M en enero 2021.

### **Consideraciones iniciales sobre el caso de Avianca**

Se pone en consideración del Comité la conveniencia de que el Gobierno nacional contrate un asesor legal y un asesor financiero con reconocida trayectoria en procesos de reorganización bajo el Capítulo 11 del Código de Bancarrotas de los Estados Unidos de América y en el sector, si se decide proveer un apoyo financiero bajo el modelo propuesto por la aerolínea. Este proceso de contratación se puede realizar de dos maneras: i) contratación pública y ii) contratación directa paga por la compañía.

Se informa al Comité que bajo el rol de DIP se agrega seguridad al proceso de reorganización pero se utilizan recursos públicos desde el inicio del proceso.

Igualmente, se informa que la alternativa al rol de DIP propuesto por la empresa, es la de adoptar un rol de observador del proceso. Bajo este escenario, la empresa entraría en el proceso de reorganización y debe buscar un acreedor que adopte el rol del DIP que le permita garantizar la operación durante el proceso de reorganización. Bajo esta modalidad, el Gobierno podría hacerse parte del proceso cuando lo considere pertinente, teniendo en consideración el objetivo de garantizar la prestación de servicio aéreo de transporte de pasajeros.

### **2. Análisis de requerimiento de oferta post-Covid19**

Se presenta al Comité una estimación de la necesidad de oferta que se puede observar una vez superado los efectos generados por el COVID. Para esto, se analizó la demanda de pasajeros y el ASK en China durante el SARS y en los Estados Unidos durante el 9/11 y la Crisis Financiera 2008-2009. Para el caso de los Estados Unidos, se construyeron dos indicadores que buscan cuantificar la profundidad y la duración de la reducción de la demanda durante los periodos de crisis mencionados. Estos indicadores están definidos de la siguiente manera:

$$Pax\ index_t = \frac{Pasajeros\ transportados_t}{Max\ pasajeros\ transportados\ al\ inicio\ de\ la\ crisis}$$



$$ASM\ index_t = \frac{Sillas\ disponibles\ por\ milla_t}{Max\ sillas\ disponibles\ por\ milla\ al\ inicio\ de\ la\ crisis}$$

Los resultados de este análisis sugieren que:

- Durante la pandemia del SARS (2002 a 2004), **no se observó una reducción** en el número de pasajeros transportados en China.
- En los últimos 20 años, en Estados Unidos, la reducción de la demanda se observó durante el 9/11 y la crisis financiera del 2008.

1) **9/11:**

- Reducción de 15% en el número de pasajeros transportados.
- Reducción de 12% en las sillas disponibles por milla (17% internacionales).
- Duración: 17 meses para llegar al mínimo y 42 meses para regresar al nivel precrisis.

2) **Crisis Financiera 2008:**

- Reducción de 9,9% en el número de pasajeros transportados.
- Reducción de 9,9% en las sillas disponibles por milla.
- Duración: 24 meses para llegar al mínimo y 88 meses (7 años) para regresar al nivel precrisis.

### 3. Balance Scorecard

Se presentó al Comité una calificación de las propuestas basados en cuatro criterios.

- 1) Cobertura considerada como número de rutas.
- 2) Costo beneficio medido en términos de la capacidad de repago y el costo por silla de la deuda solicitada.
- 3) Control de uso de los recursos proveídos por el gobierno (asegurarse que son destinados a garantizar la prestación del servicio aéreo en Colombia).
- 4) Gestión del riesgo político.

Los resultados de este balance se presentan en el Cuadro 4. Para el criterio de cobertura, se asignaron los siguientes puntajes:

- Avianca - 75%: opera el 49% de las rutas en Colombia, 39% hacia el exterior y opera carga.
- LATAM - 50%: opera 23 rutas en Colombia (20%) y 14% de las rutas hacia el exterior y opera carga.
- VivaAir - 25%: opera 13 rutas en Colombia (15%) y 2% de las rutas hacia el exterior. Se asignó una calificación subjetiva adicional de 25% (área sombreada) por el modelo de negocio (LowCost) que llega a una población de menores ingresos.



- EasyFly - 75%: opera rutas regionales que las demás aerolíneas privadas no operan (7% de las rutas domésticas).
- Satena - 75%: opera rutas regionales en las que no hay otros proveedores (4% de las rutas domésticas).

En el criterio de costo beneficio de la solicitud se asignaron los siguientes puntajes:

- Avianca - 100%: presenta el costo más bajo por unidad de ingreso y por oferta de silla para su clase.
- LATAM - 25%: registra el costo más alto para los dos indicadores.
- VivaAir - 50%: presenta el segundo indicador más bajo por silla, pero el segundo más alto en términos de los ingresos de la empresa.
- EasyFly - 60%: el indicador por unidad de ingreso es bajo, pero presenta el indicador más alto de costo por silla.
- Satena - 90%: presenta un indicador bajo por unidad de ingreso y un nivel bajo para el indicador de costo por silla ofrecida.

Para el criterio de control del uso de los recursos, las solicitudes se evaluaron de la siguiente manera:

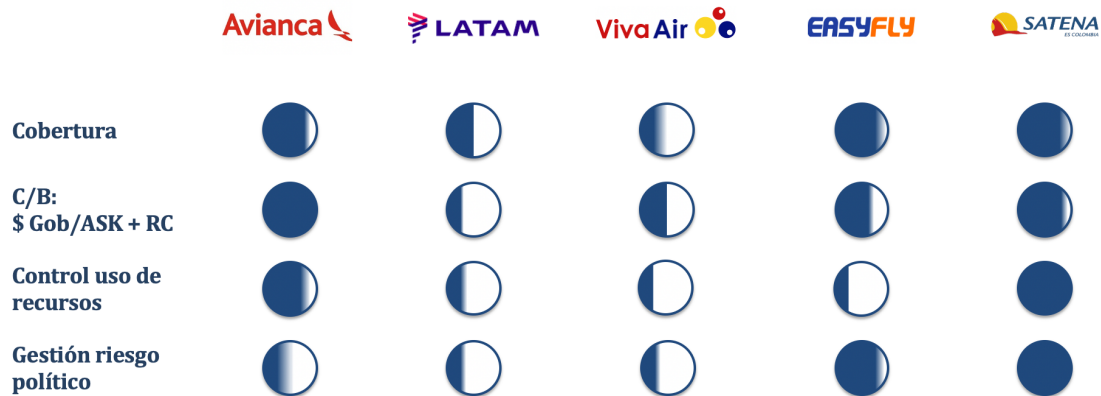
- Avianca - 85%: bajo el rol de DIP se proveen mecanismos de control de destinación de recursos.
- LATAM - 25%: es un mecanismo de deuda tradicional.
- VivaAir - 25%: es un mecanismo de deuda tradicional.
- EasyFly - 25%: es un mecanismo de deuda tradicional.
- Satena – 100%: el Gobierno es accionista y participa en la junta directiva.

Para el criterio de gestión de riesgo político, las solicitudes se evaluaron de la siguiente manera:

- Avianca - 25%: es una empresa extranjera que compite por recursos con empresas nacionales. Se agregó una calificación subjetiva del 25% porque el Gobierno puede convertir deuda en capital.
- LATAM - 25%: es una empresa extranjera que compite por recursos con empresas nacionales.
- VivaAir - 25%: es una empresa extranjera que compite por recursos con empresas nacionales.
- EasyFly - 85%: es una empresa colombiana que presta un servicio con componente social.
- Satena – 100%: es una empresa colombiana del Gobierno que presta un servicio con componente social.



### Cuadro 4: Balance Scorecard



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los resultados del Balance Scorecard sugiere que existen diferencias sustanciales en el balance de beneficios de proveer asistencia financiera a las aerolíneas, por lo que se puede adoptar una estrategia de canalización de recursos diferente para cada aerolínea que maximice el beneficio de uso de recursos públicos. Estos recursos pueden ser priorizados en términos de maximizar la cobertura, el costo-beneficio de los recursos solicitados y el control de los recursos que sean prestados.

Se solicita al Comité lineamiento respecto al manejo de estas solicitudes. Específicamente, se pregunta por:

1. ¿A qué empresas se les va a proveer apoyo financiero?
2. Mecanismo para canalizar los recursos
  - a. Líneas de crédito garantizadas por la Nación (FNG),
  - b. Apoyos directos a través del FOME (Artículo 15).

El Comité resuelve tomar el siguiente curso de acción:

- i. Satena: se realizará un análisis financiero para determinar cómo se financian los déficits operativos con una combinación de deuda y capitalización (si es viable).
- ii. Latam, Viva Air, Easy Fly: se evaluará como primera medida la creación de una línea de crédito garantizada para que las empresas puedan financiar sus déficits operativos a través del sistema financiero.
- iii. Avianca: la información provista por la empresa es insuficiente para tomar un curso de acción respecto a la solicitud. Se solicita contratar un asesor jurídico experto en reorganización bajo el Capítulo 11 de Código de Bancarrota de los Estados Unidos de América que brinde una asesoría independiente a los intereses de la empresa solicitante sobre los roles que puede adoptar el gobierno en este proceso, realice un balance de costo beneficio de cada rol y recomiende al Gobierno nacional el rol



que debe adoptar. Se solicita consultar a la empresa si está dispuesta a pagar los costos de esta asesoría sin compromisos para el gobierno.

En caso de respuesta negativa por parte de la empresa, se solicita evaluar la viabilidad jurídica de contratar directamente la asesoría bajo lo establecido en el Artículo 15 del Decreto Legislativo 444 de 2020.

**Solicitud del Comité:**

Responsables	Tarea
Javier Gutiérrez	Revisar la contratación de un asesor jurídico experto en Capítulo 11 con el fin de determinar cuál debe ser el rol del gobierno en ese proceso - Avianca

Hacen parte de esta acta los siguientes documentos:

1. Presentación Propuesta apoyo a las nóminas.
2. Documento Ministerio de Transporte sobre solicitud sistemas de transporte masivo.
3. Presentación Solicitud de Aerolíneas.

Siendo las 9:00 p.m. se levanta la sesión del Comité. En constancia de lo anterior se suscribe la presente acta.

**ALBERTO CARRASQUILLA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público  
Presidente  
Comité Administración del FOME

**JAVIER GUTIERREZ**  
Asesor del Despacho del Ministro,  
Secretario Técnico  
Comité de Administración del FOME

**MARIA PAULA VALDERRAMA**  
Asesora del Viceministro Técnico,  
Secretaria Técnico  
Comité de Administración del FOME