



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

# Situación de la Deuda Pública 2018



El Contralor General en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 268 de la Constitución Política sobre el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales presenta el informe sobre el estado de la deuda pública.

En este informe la Contraloría analiza los principales hechos y resultados relacionados con el endeudamiento público y recoge los desafíos que debió afrontar la política fiscal tras la crisis producida por la caída en las cotizaciones internacionales del petróleo.

## Deuda del Sector Público

La Deuda Total del Sector Público al cierre de 2018 contabilizó

**\$576,90 billones**  
equivalentes al **59,0%** del PIB.

El endeudamiento de las entidades públicas del nivel nacional alcanzó

**\$527,92 billones**  
(54,0% del PIB)

y las del nivel territorial

**\$48,97 billones**  
(5,0% del PIB).

El Gobierno Nacional Central (GNC) es el mayor prestatario al registrar un saldo de

**\$468,86 billones**  
(47,9% del PIB).

Las entidades descentralizadas por servicios nacionales, que incluyen a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y las de Economía Mixta, entre otras instituciones, presentaron un saldo de deuda de

**\$59,07 billones**  
(6,0% del PIB). Por su

parte la deuda total de los Gobiernos Centrales Territoriales

llegó a **\$13,05 billones**  
(1,3% del PIB)

mientras que las entidades descentralizadas territoriales alcanzaron un monto de \$35,93 billones (3,7% del PIB) (Gráfico 1).



El saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB mostró un importante incremento en **2018** alcanzando el **59,0%**. Este aumento se presentó pese a los esfuerzos de ajuste fiscal que llevaron el déficit del Gobierno Nacional de 3,66% al 3,10% del PIB (cumpliendo con la meta establecida en la Regla Fiscal), (Gráfico 2).

Las entidades públicas del nivel territorial aumentaron su endeudamiento en

**\$4,58 billones** mientras que las entidades descentralizadas disminuyeron la suya en **\$3,27 billones.**

El servicio de la deuda pública en

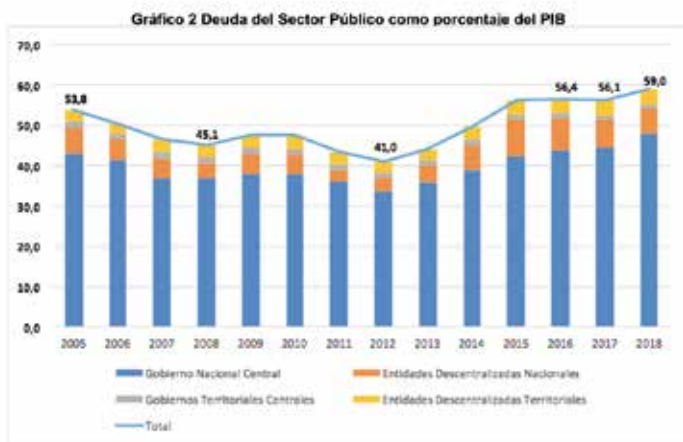
**2018** fue **\$87,09 billones (8,9% del PIB).**

Las amortizaciones llegaron a

**\$55,29 billones (5,7% del PIB).**

Estas incluyen las operaciones de canje de TES B y títulos externos realizadas por el Gobierno Nacional Central en octubre de 2018 y los prepagos de títulos y créditos realizados por Ecopetrol en el año. Por su parte los gastos por intereses y comisiones se ubicaron en

**\$31,80 billones (3,2% del PIB)** (Cuadro 1).



Fuente: CGR

La variación de la deuda pública en **2018** alcanzó un incremento de **\$60,66 billones** y estuvo determinada principalmente por el comportamiento de la deuda del Gobierno Nacional que registró un aumento de

**\$59,35 billones.**

Cuadro 1 Servicio de la deuda del Sector Público

Nivel	Billones de pesos			Porcentaje del PIB		
	Amortizaciones	Intereses y Comisiones	Total	Amortizaciones	Intereses y Comisiones	Total
<b>Nivel nacional</b>	<b>46,86</b>	<b>29,22</b>	<b>76,08</b>	<b>4,8</b>	<b>3,0</b>	<b>7,8</b>
<b>Gobierno central</b>	<b>36,51</b>	<b>24,28</b>	<b>60,79</b>	<b>3,7</b>	<b>2,5</b>	<b>6,2</b>
<b>Entidades descentralizadas</b>	<b>10,35</b>	<b>4,94</b>	<b>15,29</b>	<b>1,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,6</b>
<b>Nivel territorial</b>	<b>8,43</b>	<b>2,58</b>	<b>11,01</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>1,1</b>
<b>Gobiernos Centrales</b>	<b>1,52</b>	<b>0,77</b>	<b>2,29</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Entidades descentralizadas</b>	<b>6,91</b>	<b>1,81</b>	<b>8,72</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,9</b>
<b>Total sector público</b>	<b>55,29</b>	<b>31,80</b>	<b>87,09</b>	<b>5,7</b>	<b>3,2</b>	<b>8,9</b>

Fuente: CGR



Fuente: <http://chh.ufm.edu/blogchh/2014/09/23/deuda-publica/>

## Deuda del Gobierno Nacional

Entre los factores que en **2018** afectaron la evolución de la deuda del Gobierno Nacional Central se encuentran: 1) Contexto internacional menos favorable; 2) Evolución de las diferentes variables económicas internas; 3) Necesidades de financiamiento, 4) la política de endeudamiento de corto plazo y 5) Las operaciones de manejo de deuda realizadas en el año.

Estos factores llevaron a que la deuda del GNC al cierre de 2018

alcanzara los **\$468,86 billones**, equivalente al **47,9% del PIB**

(Cuadro 2); estos datos constituyen el mayor registro histórico de endeudamiento del GNC.

Del monto de endeudamiento del gobierno, el interno concentró **65,0%** y el externo **35,0%**;

Cuadro 2 Deuda del Gobierno Nacional Central

Deuda por tipo de contrato	2015	2016	2017	2018	Variación Absoluta	Crecimiento Porcentual
Deuda Externa	129,59	134,07	142,67	164,12	21,45	15,0
Multilateral	50,11	53,15	54,36	62,81	8,45	15,5
Tenedores de Bonos	75,48	76,20	83,15	93,11	9,95	12,0
Otros Prestamistas	4,00	4,71	5,16	8,20	3,05	59,1
Deuda Interna	212,28	243,32	266,831	304,73	37,90	14,2
TES B	199,40	230,32	255,04	293,41	38,37	15,0
Resto Deuda	12,88	13,00	11,60	11,32	-0,47	-4,0

Fuente: OGR

esta participación implica un mayor riesgo cambiario de la deuda, con lo cual se llama la atención sobre la necesidad de acercar esta

participación al **23,7%** definido en la nueva estrategia del Gobierno para la administración de la deuda con el fin de mitigar ese riesgo.

El portafolio de deuda del GNC está formado en su mayoría por títulos de deuda tanto externos (19,9% del total) como internos (65,0% del total).

El resto del portafolio lo constituyen los préstamos con la banca multilateral (13,4% del total) y créditos con otros agentes externos (1,7% del total).

Esta composición implica que la mayor parte del saldo de la deuda

responde a mecanismos de mercado.

La deuda externa del GNC al finalizar **2018** alcanzó

**\$164,12 billones (USD \$50.503,07 millones),**

equivalente al **16,8%** del PIB (Gráfico 3).

Gráfico 3 Descomposición del aumento en el saldo de la deuda externa del GNC en 2018



Fuente: CGR

Durante **2018** la principal fuente de recursos correspondiente a endeudamiento externo fue la emisión de bonos externos que aportó

**\$6,29 billones al GNC,**

estos se utilizaron en una recompra de títulos externos y para prefinanciamiento del Presupuesto

General de la Nación **2019.**

Le siguieron en importancia el endeudamiento nuevo con el BIRF

por **\$3,55 billones** y

con el BID por **\$2,15**

**billones.**

Dos agencias gubernamentales completan la lista de principales

prestamistas del GNC en ese año: la **AFD con \$1,41 billones y KFW con \$1,34 billones**

Al cierre de 2018 la deuda interna del GNC llegó a \$304,73 billones, equivalente a 31,1% del PIB. Del total de la deuda interna \$293,41 billones corresponden a TES B. La emisión de TES B en el mercado local ha sido el principal instrumento de endeudamiento utilizado por el GNC. Estos bonos ganaron participación dentro del portafolio de deuda del GNC, de forma que mientras en 2005 representaban el 80,3% de la deuda interna y el 53,4% de la deuda total, para diciembre de 2018 equivalían al 96,3% de la deuda interna y el 62,6% de la deuda total.

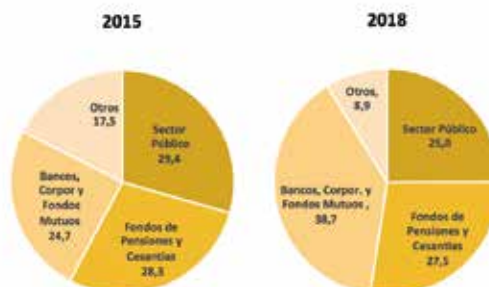
Respecto a la deuda interna la CGR alerta sobre la composición de los tenedores de TES B los cuales constituyen el lado de la demanda del mercado de TES. Esto es importante porque los distintos tipos de inversionistas tienen características diferentes en términos de objetivos, tolerancia al riesgo, estrategias de inversión, restricciones (grado de regulación) e incentivos, por lo cual pueden reaccionar de manera diferente ante choques adversos.

Así, entre **2015 y 2018**, se

tiene un incremento del **14%**

de los Bancos, Corporaciones y Fondos Mutuos específicamente los fondos de capital extranjero, en la composición de los tenedores de los TES (Gráfico 4).

Gráfico 4 Tenedores de TES B



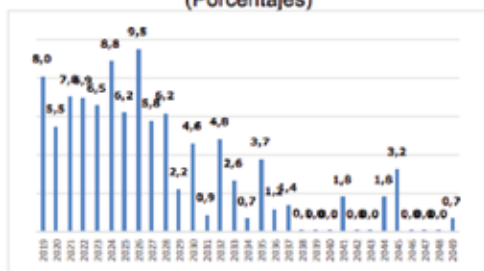
Fuente: CGR

Los pagos por servicio de la deuda alcanzaron \$60,79 billones en 2018, estos equivalen a 6,2% del PIB. Del servicio total el 79,2% corresponde a deuda interna y 20,8% a deuda externa.

Los gastos correspondientes a amortizaciones ascendieron a \$36,51 billones (que incluyen los montos por las operaciones de manejo externas e internas), \$24,03 billones a pagos de intereses y \$245.276,83 millones a comisiones.

Respecto a los vencimientos futuros de la deuda del Gobierno Nacional cabe destacar que la proyección del perfil de la deuda externa se extiende hasta **2050**. Se presenta una concentración importante de **pagos entre 2021 y 2027 con valores máximos en 2026 (8,8% del total) y 2027 (9,6% del total)**. En el largo plazo se presentarán concentraciones importantes en 2041, 2044 y 2045 (esta última reforzada por la reapertura en 2018 del bono con vencimiento ese año) (Gráfico 5)

**Gráfico 5 Perfil de amortizaciones (diciembre de 2018): Concentración de pagos (Porcentajes)**



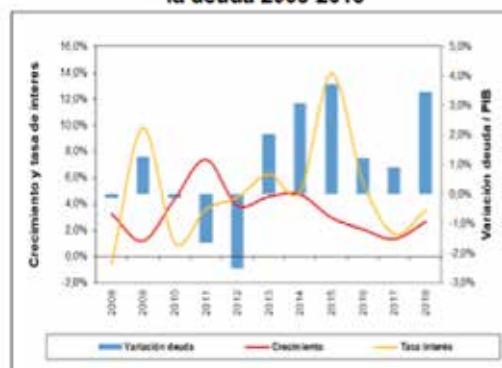
Fuente: Contraloría General de la República

## Sostenibilidad de la deuda

La deuda bruta respecto del PIB del Gobierno Nacional en 2018 se elevó con respecto a 2017 en 3,4 puntos porcentuales del PIB. De allí surge una pregunta clave en el análisis de la deuda del Gobierno Nacional: ¿es sostenible este nivel de deuda en el largo plazo?

Los principales factores que contribuyeron al aumento de la deuda fueron: i) la devaluación; ii) la tasa de interés externa e interna y; iii) el crecimiento económico. Por tanto, es de especial importancia la revisión de la dinámica de esas variables para la evolución de la deuda. En aquellos años donde la tasa de interés real de la deuda fue superior al crecimiento económico, la deuda a PIB se elevó, mientras en los años en que el crecimiento superó la tasa de interés, la deuda disminuyó (Gráfica 6).

**Gráfico 6: Variación deuda a PIB, tasa de crecimiento económico y tasa de interés real de la deuda 2008-2018**



Fuente: MFMP 2018, cálculos Contraloría General de la República

De acuerdo con el ejercicio realizado por la Contraloría General de la República, si se cumplen las proyecciones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal en materia de crecimiento económico (observado y potencial), tasa de interés de la deuda,

tasa de cambio y déficit fiscal, se garantizaría la sostenibilidad de la deuda del Gobierno Nacional, en la medida en que la deuda se reduciría del **49,8%** en **2018** al **35,5% del PIB** en **2029**.

## Deuda del Resto del Sector Público

La deuda de las entidades descentralizadas por servicios tanto nacionales como territoriales

ascendió a **\$95,00 billones (9,7% del PIB)** al cierre de **2018**. De esta **\$66,77 billones** corresponden a deuda externa y **\$28,23 billones** a deuda interna. La deuda se encuentra concentrada en algunas entidades que registran los mayores saldos: Ecopetrol, EPM e ISA (Gráfico 7).

Las dificultades financieras de estas empresas pueden afectar las finanzas de la Nación, especialmente si ésta es garante de los créditos externos y las compañías presentan problemas de solvencia y de capacidad de pago para atender a los acreedores, ya que la Nación debe apropiarse recursos en el presupuesto para pagar el servicio de la deuda.

Se destacan: i) Ecopetrol es la empresa que después del Gobierno Nacional Central, concentra el mayor endeudamiento (\$32,93 billones) a pesar de que en 2017 asumió la deuda de Reficar en 2018 realizó prepagos y ii) las Empresas Públicas de Medellín (EPM),

cerraron 2018 con una deuda de \$13,4 billones con un incremento del 12,7%, frente a los \$11,9 billones registrados en 2017, que ante la crisis del proyecto hidroeléctrico tuvo que recurrir a la venta de activos con el fin de obtener liquidez para atender compromisos financieros, y a gestionar las pólizas con las aseguradoras e incluso a transferir costos a la Sociedad Hidroituango, y iii) Un caso relevante es la deuda adquirida por el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos para apalancar el funcionamiento de Electricaribe.

**Gráfico 7 Deuda de las entidades descentralizadas: principales prestatarios.**  
Billones de pesos



Fuente: Contraloría General de la República



Fuente: Pixabay

Finalmente, la deuda de los gobiernos centrales territoriales ascendió a

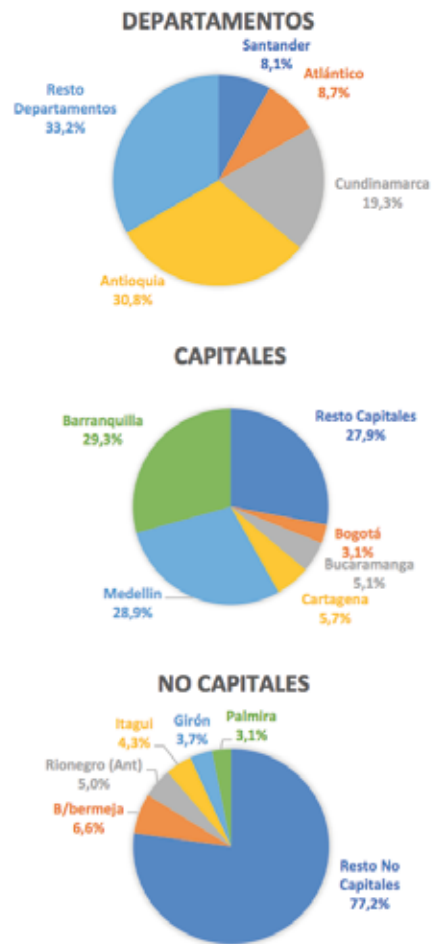
**\$13,05 billones** al cierre del 2018, equivalente a **1,3% del PIB**. Respecto a 2017 se presentó un incremento de

**\$1,89 billones** (Cuadro 3).

Este incremento es consistente con el ciclo electoral de los gobiernos subnacionales, que lleva a los gobernantes locales a endeudarse en la segunda mitad de su periodo de gobierno.

Los principales deudores son:

Gráfico 8 Deuda Interna de los GCT – Principales Prestatarios 2018  
Porcentajes Totales



Fuente: CGR

Cuadro 3 Deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales

	Billones de pesos					Variación 2018/2017	
	2014	2015	2016	2017	2018	Absoluta	%
<b>Externa</b>	2,32	2,73	2,51	2,33	2,27	-0,1	-2,5
<b>Departamentos</b>	0,40	0,59	0,56	0,53	0,52	0,0	-2,0
<b>Capitales</b>	1,92	2,14	1,95	1,79	1,74	0,0	-2,7
<b>Interna</b>	7,03	8,29	8,18	8,83	10,78	1,9	22,0
<b>Departamentos</b>	2,52	3,17	3,00	3,29	3,89	0,6	18,2
<b>Capitales</b>	2,38	2,41	2,59	2,93	4,02	1,1	37,2
<b>No capitales</b>	2,14	2,70	2,58	2,61	2,87	0,3	9,8
<b>Total</b>	9,35	11,02	10,69	11,16	13,05	1,9	16,9

Fuente: CGR









CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Fuente: Pixabay



Contraloría General de la República  
Carrera 69 No 44 - 35 - Bogotá, Colombia  
PBX:(57) 518 7000  
FAX:(57) 518 7001  
cgr@contraloria.gov.co

 ContraloriaColombia  
 @CGR\_Colombia  
 ContraloriaColombia  
 CGR\_Colombia

