

CIERRE
FISCAL

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
PRIMER TRIMESTRE 2025



Hacienda



Tabla de contenido

1. Resumen ejecutivo	4
2. Estadísticas en base caja modificada.....	5
Gobierno Nacional Central (GNC)	5
Resto del Nivel Central.....	8
Gobierno Central (GC)	9
Regionales y Locales (R&L)	10
Seguridad Social (SS)	13
Pensiones	15
Salud	17
Gobierno General (GG).....	19
Deuda GG	20
Empresas Públicas	21
Sector Público No Financiero (SPNF).....	23
Deuda SPNF	25
Sector Público Financiero (SPF).....	26
3. Anexo: Discrepancia estadística	27

1. Introducción

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Política Macroeconómica, históricamente ha realizado el análisis y seguimiento fiscal de las cifras de balance y deuda del Sector Público. El seguimiento de las finanzas públicas de Colombia se basa tanto en los conceptos, como en el marco analítico y metodológico del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986 (MEFP 1986) del Fondo Monetario Internacional (FMI), con algunas adaptaciones. Esta metodología fue adoptada siguiendo el acuerdo firmado por Colombia con el FMI en 1999. El seguimiento se realiza teniendo en cuenta una muestra de entidades que conforman el Sector Público No Financiero (SPNF) y el Sector Público Financiero (SPF). El primero comprende a los diferentes subsectores que integran al Gobierno General (GG) y las Empresas Públicas, mientras que el segundo corresponde al Banco de la República y Fogafín. Teniendo en consideración lo anterior, este documento presenta de manera detallada los resultados de balance y deuda bajo la metodología de caja modificada (MEFP 1986) para el SPNF y SPF¹.

¹Todas las cifras presentadas en este documento son preliminares. En el análisis de las cifras como porcentaje del PIB para 2024 se utiliza el PIB nominal publicado por el DANE (\$1.706.447mm) mientras que para 2025 se utiliza la proyección establecida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 (\$1.815.199mm). Adicionalmente, las cifras de deuda de este documento se calculan como proporción del PIB acumulado durante los últimos 12 meses.

1. Resumen ejecutivo

- » **En lo corrido de 2025, el Sector Público No Financiero (SPNF) registró un déficit fiscal de 1,4% del PIB presentando una reducción en el balance de 1,3 puntos porcentuales (pp), respecto al resultado deficitario observado en el mismo periodo de 2024 de 0,1% del PIB.** Este resultado se explica principalmente por la desmejora conjunta de 1,3pp que presentaron las métricas fiscales del Gobierno General (-0,8pp) y Sector Público No Modelado (SPNM) (-0,5pp). Por su parte, el balance de las empresas públicas permaneció neutro (0,0% del PIB).
- » **Consistente con lo anterior, el balance fiscal del Gobierno General (GG) presentó una disminución de 0,8pp del PIB, pasando de un déficit de 0,3% del PIB en 1T2024 a uno de 1,1% del PIB en el mismo periodo de 2025.** Este comportamiento está explicado por el deterioro en las métricas fiscales del Gobierno Central (Gobierno Nacional Central y Resto del Nivel Central) (-0,7pp), del sector de Regionales y Locales (-0,1pp) y Seguridad Social (-0,1pp)
- » **En 1T2025, las métricas de deuda del SPNF aumentaron respecto al mismo periodo de 2024.** Específicamente, la deuda agregada incrementó en 4,1pp del PIB, pasando del 64,0% del PIB en el primer trimestre de 2024 al 68,1% del PIB en 2025. Asimismo, la deuda consolidada del SPNF, que tiene en cuenta los pasivos entre las distintas entidades que lo conforman, experimentó un crecimiento de 4,0pp del PIB, pasando del 54,4% al 58,5% del PIB. Finalmente, la deuda neta alcanzó el 50,0% del PIB, aumentando en un 4,1pp en comparación con el primer trimestre de 2024.
- » **De manera análoga, se registró un aumento en la deuda agregada, consolidada y neta del GG.** La deuda agregada experimentó un incremento de 4,3pp del PIB, alcanzando el 65,3% del PIB en el primer trimestre de 2025, mientras que la deuda consolidada mostró un crecimiento de 4,6pp, situándose en el 58,6% del producto. Por último, la deuda neta aumentó en 5,5pp, llegando en el primer trimestre de 2025 a 52,8% del PIB. Es importante destacar que las métricas de deuda del Gobierno General se ven influenciadas por el aumento en la deuda del GNC, dado que esta representa el 95,0% de la deuda total del GG.

2. Estadísticas en base caja modificada

En esta sección del documento se presentará el detalle de los resultados fiscales para las diferentes entidades y subsectores que conforman el Sector Público No Financiero (SPNF), compuesto por el Gobierno General (GG), las empresas de los niveles nacional y local y el Sector Público No Modelado (SPNM), y los resultados del Sector Público Financiero (SPF) bajo la metodología de caja modificada.

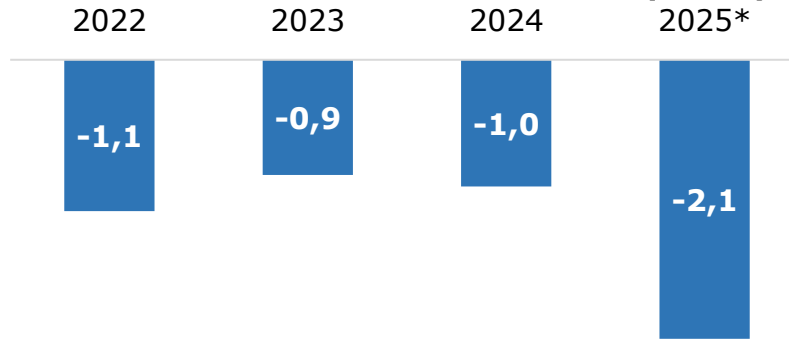
Gobierno Nacional Central (GNC)²

- » En el primer trimestre (1T) de 2025, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en 2,1% del PIB³, incrementándose en 1,2 puntos porcentuales (pp) frente al mismo periodo del 2024 (1,0% del PIB). Este resultado se explica por una disminución de los ingresos totales de 0,2pp y un aumento en los gastos de 0,9pp del PIB.
- » La disminución observada en los ingresos del GNC en este periodo (-0,2pp de PIB) es resultado de un deterioro de 0,1pp del PIB en los ingresos tributarios, producto de una caída de 0,2pp en el recado retenciones en fuente y parcialmente compensada por un mayor recaudo de impuestos externos. Asimismo, los recursos de capital se contrajeron en 0,1pp del PIB en el primer trimestre de 2025 en comparación con el mismo periodo de 2024, explicado por una contracción de igual magnitud en los excedentes financieros.
- » Por su parte, el crecimiento experimentado en los gastos del GNC (+0,9pp del PIB) se explica por un aumento de los rubros de gastos de inversión (+0,6pp), intereses (+0,3pp) y funcionamiento (+0,1pp).
- » La deuda neta del Gobierno Nacional Central al cierre del primer trimestre de 2025 se ubicó en 61,5% del PIB, lo que representa un incremento de 2,2pp frente al cierre de 2024 (59,3% del PIB) y de 7,5pp frente al primer trimestre de 2024 (54,1% del PIB).

En el primer trimestre de 2025, el déficit fiscal del GNC se ubicó en 2,1% del PIB, lo que representa un aumento de 1,2pp del PIB (+\$21,3bn) frente al mismo periodo de 2024. Este deterioro responde en parte a un incremento en los gastos totales de la Nación, los cuales incrementaron en 0,9pp frente al mismo periodo del 2024 (+\$21,1bn), alcanzando el 6,5% del PIB. Este incremento se explica por una mayor inversión pública de 0,6pp del PIB, un aumento en el pago de intereses en 0,3pp del PIB y un crecimiento del gasto en funcionamiento de 0,1pp del PIB. Cabe destacar que los mayores niveles de inversión reflejan, en parte, ajustes asociados a deuda flotante, entendida como la variación de las cuentas por pagar presupuestales (partidas comprometidas, pero aún no pagadas). Este fenómeno suele concentrarse a comienzos del año fiscal, sin embargo, su efecto en el agregado es neutro, en la medida que se cancelen las cuentas por pagar presupuestales, el rubro de deuda flotante se recompondrá hacia pagos efectivos.

² Estas cifras son consistentes con el cierre trimestral del GNC para 1T2025. Para más detalle sobre este nivel de gobierno, dirigirse al [cierre trimestral del GNC para 1T2025](#).

³ El PIB para el 2024 corresponde al dato publicado por el DANE (\$1.705.322mm), mientras que para 2025 se utiliza la proyección establecida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la Actualización del Plan Financiero 2025, equivalente \$1.783.479mm. Adicionalmente, las cifras de deuda de este documento se calculan como proporción del PIB acumulado durante los últimos 12 meses.

Gráfico 1. Balance Fiscal Total del GNC 1T 2022-2025* (% PIB)


*Cifras preliminares

Fuente: DGPM – MHCP

Al comparar estos resultados con años anteriores, el déficit total acumulado del GNC para el primer trimestre se incrementó de 1,1% del PIB en 2022 a 2,1% en 2025, lo que representa un aumento de 0,9pp. Esta ampliación del déficit se explica principalmente por el crecimiento del gasto total del GNC, que pasó de 4,7% del PIB (\$69,5 billones) en el primer trimestre de 2022 a 6,5% del PIB (\$115,4 billones) en el mismo periodo de 2025, es decir, un aumento de 1,7pp del PIB. Este mayor gasto fue parcialmente compensado por un aumento de 0,8pp en los ingresos totales, que pasaron de 3,6% del PIB (\$47,6 billones) a 4,4% del PIB (\$77,7 billones) entre los mismos periodos.

En cuanto al déficit primario del GNC, el acumulado a marzo del 2025 se ubicó en 0,9% del PIB, lo que representa un deterioro de 0,9pp (\$15,4 billones) frente al relativo equilibrio primario registrado en mismo periodo del 2024 (-\$374mm, 0,0% del PIB). Además de la caída en los ingresos de la Nación en 0,2pp del PIB, el resultado del déficit primario se explica principalmente por el incremento del gasto primario, el cual contribuyó en 0,7pp al aumento.

Tabla 1. Balance Fiscal del GNC*

CONCEPTO	I TRIM (\$MM)		I TRIM (%PIB)		DIF. (%PIB)
	2024	2025	2024	2025*	
Ingresos Totales	77.913	77.730	4,6	4,4	-0,2
Tributarios	63.295	64.360	3,7	3,6	-0,1
No Tributarios	505	490	0,0	0,0	0,0
Fondos Especiales	1.075	923	0,1	0,1	0,0
Recursos de Capital	13.038	11.958	0,8	0,7	-0,1
Gastos Totales	94.257	115.352	5,5	6,5	0,9
Intereses	15.970	21.796	0,9	1,2	0,3
Funcionamiento **	68.952	73.122	4,0	4,1	0,1
Inversión**	9.419	20.451	0,6	1,1	0,6
Préstamo Neto	-85	-17	0,0	0,0	0,0
Balance Total	-16.344	-37.621	-1,0	-2,1	-1,2
Balance Primario	-374	-15.825	0,0	-0,9	-0,9

* Cifras preliminares de PIB

** Gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos totales del GNC alcanzaron el 4,4% del PIB en el primer trimestre de 2025, lo que implica una reducción de 0,2pp frente al mismo periodo del año anterior (4,6% del PIB). Este comportamiento se explica principalmente por una caída de 0,1pp del PIB en los ingresos corrientes de la Nación, correspondientes a menores ingresos tributarios como proporción del PIB. Asimismo, los ingresos de capital contribuyeron con una caída de 0,1pp del PIB, causado por una disminución en la misma magnitud de los excedentes financieros.

Pese a que los ingresos corrientes registraron un crecimiento nominal cercano a los \$1,1 billones, su participación en el PIB se redujo a 3,6%, 0,1pp menor que en 2024. Esta dinámica obedece principalmente al comportamiento de los ingresos tributarios, que registraron una disminución de 0,1pp del PIB, explicada por una caída de 0,2pp en el recaudo por retención en la fuente, compensada parcialmente por un aumento de 0,1pp del PIB en los impuestos externos. Por su parte, los ingresos no tributarios se mantuvieron relativamente constantes.

En cuanto a los ingresos de capital, se observó una caída de 0,1pp, ubicándose en 0,7% del PIB. Esta disminución responde a la menor transferencia de excedentes financieros de la ANH a la Nación, dados los menores ingresos por derechos económicos por precios altos que percibió la entidad en 2023. Por su parte, se destaca rendimientos financieros negativos resultado de los intereses pagados a los fondos administrados por el Tesoro Nacional, los cuales superan los rendimientos de la Tesorería. Cabe anotar que las utilidades de Ecopetrol comenzarán a transferirse a partir del segundo trimestre de 2025.

En el primer trimestre del 2025 los gastos totales se ubicaron en 6,5% del PIB (\$115,4bn), cifra 0,9pp mayor frente al mismo periodo de 2024 (5,5% del PIB, \$94,3bn). Este incremento se explica por una mayor inversión pública de 0,6pp del PIB, un aumento en el pago de intereses en 0,3pp del PIB y un crecimiento del gasto en funcionamiento de 0,1pp del PIB.

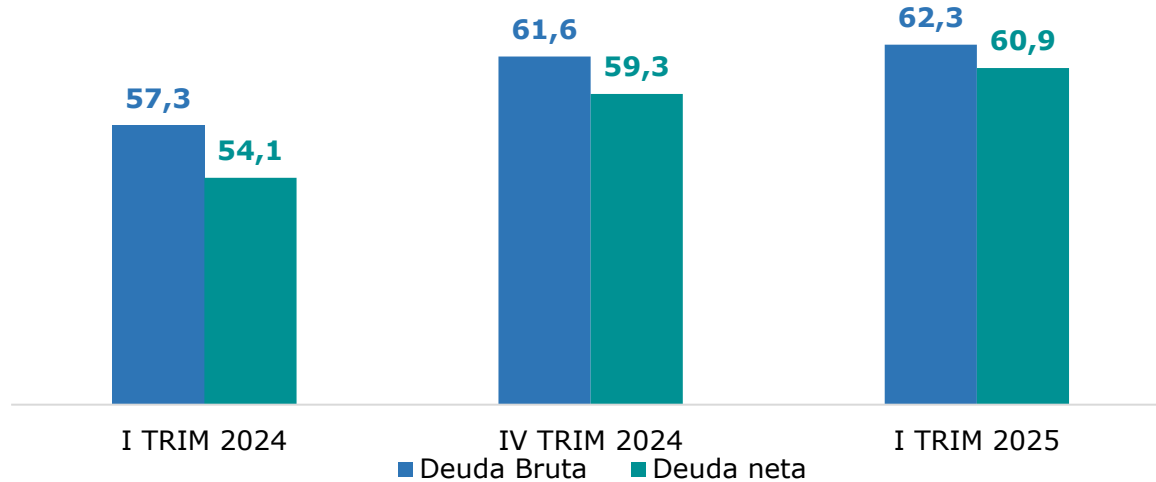
El gasto en funcionamiento se ubicó en 4,1% del PIB, lo que representa un aumento de 0,1pp frente al mismo periodo de 2024 (4,0% del PIB). Este incremento obedeció principalmente a un incremento conjunto de 0,1pp en los servicios personales y gastos generales, que pasaron de representar 0,6% del PIB en el primer trimestre de 2024 a 0,7% del PIB en 2025. En cuanto al gasto en inversión, este registró un incremento de 0,6pp frente al mismo periodo de 2024 (0,6% del PIB), ubicándose en 1,1% del PIB para el primer trimestre de 2025. Este comportamiento es explicado en parte por el incremento en los pagos de deuda flotante que fue causada en el mes de enero por cerca de \$14 billones.

Por su parte, el gasto en intereses alcanzó el 1,2% del PIB en el primer trimestre de 2025, lo que implicó un aumento de 0,3pp frente al mismo periodo del año anterior (0,9% del PIB). El aumento en los pagos por intereses se explica en la deuda interna (+0,3pp) debido al incremento de primas y descuentos en colocación de TES. A su vez, el pago de intereses de deuda externa y la indexación de TES B en UVR se mantuvieron constantes en 0,2% del PIB cada uno.

A marzo de 2025, la deuda neta del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en 60,9% del PIB, lo que representa un aumento de 1,6 puntos porcentuales (pp) frente al cierre de 2024 (59,3% del PIB). Este aumento en la deuda neta se explicó principalmente por una expansión de 2,7pp del PIB en la deuda interna, mientras

que la deuda externa registró una reducción de -1,1pp del PIB. Por su parte, la deuda bruta alcanzó el 62,3% del PIB, incrementándose en 0,7pp frente al nivel observado en diciembre de 2024 (61,6% del PIB).

Gráfico 2. Deuda del GNC (% del PIB)*



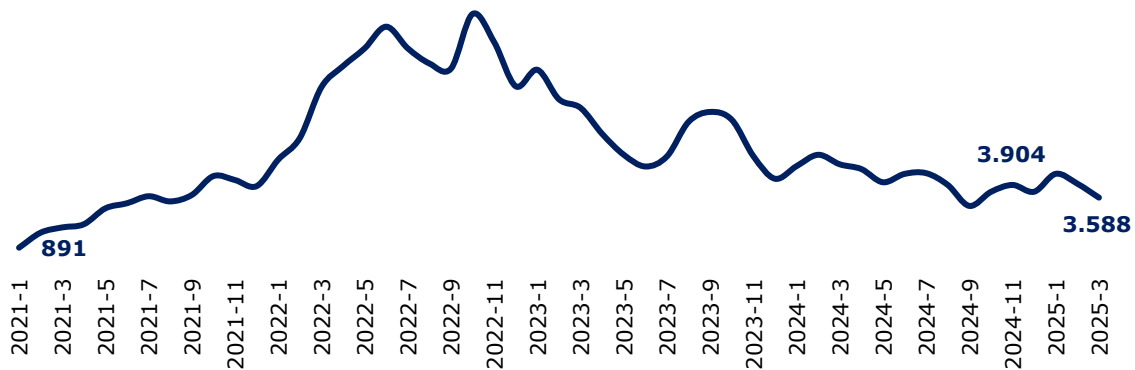
* Indicador calculado con el PIB acumulado de los últimos 4 trimestres para cada periodo
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Resto del Nivel Central

En el primer trimestre de 2025, el Resto del Nivel Central presentó una mejora de 0,5pp del PIB respecto al mismo periodo de 2024, ubicando su balance fiscal en un superávit de 0,2% del PIB. Esta corrección en el resultado fiscal obedece principalmente a la mejora en el balance de los Establecimientos Públicos, los cuales pasaron de registrar un déficit de 0,2% del PIB en el primer trimestre de 2024 a un superávit de 0,2% del PIB en el mismo periodo de 2025. Este comportamiento positivo fue acompañado de una estabilidad tanto en el Fondo Nacional del Café (FNC) como en el FONDES, que mantuvieron resultados fiscales cercanos al equilibrio.

Al cierre del 1T2025, el FEPC registró un balance fiscal superavitario de \$613 mm (0,0% del PIB). Este resultado se explica principalmente por los aportes del Gobierno Nacional para cubrir la posición neta con los refinadores e importadores de combustibles causada durante el 1T2024, así como por el menor diferencial de compensación reportado por el Fondo. Dicho menor diferencial obedece, por un lado, al efecto del esquema de participación de precios de la GMC vigente desde octubre de 2023, y por otro, a la reducción en el diferencial de precios del ACPM, derivada de la disminución en las cotizaciones internacionales de este combustible.

Al 31 de marzo de 2025, el diferencial entre los precios locales e internacionales del ACPM se redujo debido a la tendencia a la baja en el precio de paridad internacional. En particular, durante el primer trimestre del año, los precios internacionales de referencia para este combustible cayeron un 4,9%. Como resultado, al finalizar el periodo, el diferencial de compensación para el ACPM se situó en promedio en \$3.588 pesos por galón. (Gráfico 3).

Gráfico 3. Diferencial de precios promedio mensual 1T-2021 a 1T-2025 para ACPM.


Fuente: Elaboración DGPM – MHCP con datos del Ministerio de Energía y Minas. Con información a corte al 31 de marzo de 2025.

Respecto a los Establecimientos Públicos, todos registraron un balance superavitario en el primer trimestre de 2025. En particular, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) explicó la mayor variación, debido a que durante este trimestre se efectuaron las transferencias aplazadas desde 2024, lo cual permitió cancelar las cuentas por pagar constituidas previamente. Esta operación redujo la deuda flotante de la ANI y generó un superávit que compensa el déficit observado en el último trimestre del año anterior. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) presentó una dinámica similar. Por su parte, el SENA incrementó su superávit dado un aumento en los ingresos tributarios, mientras que los gastos se mantuvieron relativamente estables. En contraste, el ICBF y el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC) presentaron superávits menores a los observados en 2024, lo cual se explica por un crecimiento en sus niveles de inversión.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) registró un déficit de 0,1% del PIB, inferior al observado en el mismo periodo de 2024 (0,2%). Esta corrección obedece a una disminución en los gastos de la entidad, particularmente por una menor transferencia de excedentes financieros a la Nación, mientras que los ingresos permanecieron relativamente estables.

En cuanto al FNC, aunque su resultado fiscal como proporción del PIB se mantuvo en equilibrio (0,0%), se presentó una corrección nominal de \$653mm, llegando a un déficit de \$335mm. Este comportamiento se asocia a un aumento en las compras de café en el mercado nacional, en línea con una mayor producción registrada en el país frente al primer trimestre del año anterior.

Gobierno Central (GC)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Gobierno Central registró un déficit fiscal de 1,8% del PIB, lo que representa un deterioro de 0,6pp frente al mismo periodo del año anterior. Esto se explica principalmente por el deterioro en el resultado del GNC, cuyo déficit pasó de 1,0% del PIB a 2,1% del PIB, es decir, un aumento de 1,1pp, como resultado de un aumento en los gastos (0,9pp) y a una disminución de los ingresos (-0,2pp). Lo anterior contrasta con el comportamiento del Resto del Nivel Central, el cual presentó una mejora de 0,4pp del PIB, alcanzando un

superávit de 0,2% del PIB. Esta mejora estuvo impulsada por los resultados positivos de los Establecimientos Públicos tal como se expuso previamente.

Tabla 2. Balance fiscal del Gobierno Central

SECTORES	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% del PIB)	
	2024	2025*	2024	2025*
Gobierno Nacional Central	-16.344	-37.624	-1,0	-2,1
Resto del Nivel Central	-3.844	4.124	-0,2	0,2
Balance Total	-20.188	-33.500	-1,2	-1,8

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Regionales y Locales (R&L)

En el primer trimestre de 2025, el subsector de Regionales y Locales (R&L) exhibió un superávit de 0,8% del PIB, cercano al superávit registrado en 2024 (0,9% del PIB). Este resultado se atribuye a un deterioro del 0,1pp en el balance las Administraciones Centrales⁴, aunado a una estabilidad en el balance del Sistema General de Regalías (SGR). Específicamente, las Administraciones Centrales registraron un superávit del 0,7% del PIB, mientras que el SGR se mantuvo en un superávit de 0,1% del PIB.

Los ingresos totales del subsector de Regionales y Locales en el primer trimestre de 2025 se mantuvieron estables como porcentaje del PIB, mientras que crecieron nominalmente 7,5% frente al año anterior. Este comportamiento está explicado principalmente por un crecimiento en los ingresos corrientes de las Entidades Territoriales dado el aumento en los ingresos tributarios y los recursos de capital. Aun así, esto es compensado por la caída en los ingresos por concepto de regalías dada la normalización de los precios internacionales de estos *commodities* frente al 2024 y en transferencias, particularmente las relacionadas al Sistema General de Participaciones (SGP).

Por otro lado, los gastos totales del sector R&L a lo largo del 1T2025 aumentaron 0,1pp del PIB, alineado con un crecimiento nominal de 14,9% frente al 2024. Lo anterior se explica por mayores obligaciones en funcionamiento y de la inversión para Administraciones Centrales, siendo esto consistente con el avance en el periodo gubernamental subnacional, aunque parcialmente compensado por una caída en la inversión del SGR por ser primer año de su bienio presupuestal 2025-2026.

Tabla 3. Balance R&L: Administraciones Centrales y resto del nivel R&L

SECTORES	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% del PIB)	
	2024	2025*	2024	2025*
Balance Administraciones centrales	13.314	12.918	0,8	0,7
Balance Resto del nivel regional y local	1.238	1.229	0,1	0,1
FAEP	0	0	0,0	0,0
SGR	1.238	1.229	0,1	0,1
Balance de Regionales y locales	14.551	14.146	0,9	0,8

*Cifras Preliminares.

Fuente: DGPM - MHCP, DGAF - MHCP, SGPR - MHCP y Gesproy - DNP.

⁴ Este balance incluye la modificación a la cobertura de las entidades territoriales incluidas en el seguimiento fiscal del subsector de Regionales y Locales y el cambio la base de registro de los gastos para este mismo subsector, modificaciones aprobadas por el CONFIS en la sesión del 12 de junio de 2024 con la finalidad de aumentar la representatividad de este nivel de gobierno en las métricas fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF).

En el 1T2025 el SGR mantuvo estable su balance fiscal de 0,1pp frente a 2024 por una reducción tanto en ingresos como gastos. Esto es explicado principalmente por una contracción en 9,4% de los ingresos del Sistema frente al acumulado en el primer trimestre del 2024. Esto es parcialmente compensado por un decrecimiento del 14,8% que presentaron los pagos a proyectos de inversión aprobados y ejecutados por las Entidades Territoriales. La caída en los ingresos se debe a un menor recaudo por concepto de regalías desde la Agencia Nacional de Minería (-23,3%)⁵ y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (-0,5%). Por otra parte, la reducción en pagos corresponde a la menor inversión que se ejecuta desde el SGR, al ser primer año del bienio presupuestal. Esto sucede pues los gobiernos subnacionales concentran el primer periodo en aprobaciones de los proyectos para ejecutarlos en el segundo año, debido a que en ese momento cuentan con los recursos bienales acumulados para poder ejecutar. Así en 2024, al ser el segundo año del bienio 2023-2024, se tenía un nivel mayor de ejecución frente al 2025.

En este caso se resalta que, desde 2024 se evidenció una estabilización de las variaciones observadas, manteniéndose así constantes como porcentaje del PIB en 2025, en contraste de la alta volatilidad observada en el bienio anterior. De esta manera, la reducción en el recaudo se explica también por factores de producción. Por ejemplo, en el carbón se evidenciaron unos precios base de liquidación de regalías 15,4%⁶ menores que en 2024, pero también una disminución del 24,9% de la extracción carbonífera dados los bloqueos internos y el cierre de operaciones de Cerrejón en el marco de la estrategia de transición energética⁷. Por su parte, en el crudo hubo una reducción de 7,2% en el precio Brent frente al primer trimestre de 2024, junto a una producción 2,1% menor al periodo anterior. Todo esto parcialmente compensado por una variación positiva de 6,8% en la Tasa Representativa del Mercado (TRM), la cual incrementa el valor nominal de las regalías recaudadas.

A la par, los pagos también se estabilizaron como porcentaje del PIB, ubicándose en 0,1% al cierre del primer trimestre de 2025, lo cual es coherente con el ciclo presupuestal del SGR. Este comportamiento es explicado por una disminución en los gastos de inversión, que registró una caída nominal de 16,8%, explicado anteriormente. No obstante, esto se compensó por un incremento en los gastos de funcionamiento y ahorro del FONPET del 25,3% y 34,6% en términos nominales, respectivamente. Lo anterior, es consistente con el ciclo presupuestal de las entidades territoriales al ser el segundo año de mandato de los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, en el caso de las Administraciones Centrales, en lo corrido a marzo de 2025 presentaron una desmejora en su balance fiscal como porcentaje del PIB en 0,1pp del PIB para ubicarse en 0,7% del PIB. Esto es explicado por un aumento de 0,1pp en los gastos, aunado a una estabilidad como porcentaje del PIB en los ingresos. El aumento de los gastos operativos en inversión social es el principal factor explicativo de los mayores pagos, junto a los relacionados con funcionamiento y gastos de capital que incrementaron nominalmente. En el caso de

⁵ La ANM hace parte del SPNM. Al igual que la ANH, tiene como una de sus funciones liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías al SGR (Decreto 4134 de 2011). En el cumplimiento del artículo 21 de la Ley 2056 de 2020, estos ingresos serán posteriormente transferidos al SGR, aunque inicialmente se ven reflejados en el balance de la entidad.

⁶ Las resoluciones frente a los precios de liquidación del carbón para pago de regalías son: Resolución 1189 de diciembre de 2024 para el primer trimestre de 2025 y Resolución 822 de diciembre 2023 para el primer trimestre de 2024. Se toma de referencia el precio del carbón térmico pues para 2023 el 89% de los títulos mineros corresponden a este tipo de mineral (Colombia Minería para la Vida-Ministerio de Minas y Energía, 2023).

⁷ Cerrejón (2025, mayo 8). Cerrejón informa. Tomado de: <https://www.cerrejon.com/medios/noticias/cerrejon-informa-08-05-2025>

los ingresos, el incremento en ingresos tributarios de 0,1pp fue compensado por una disminución equivalente en el rubro de transferencias.

Sobre el rubro de ingresos en Administraciones Centrales, este se ubicó en 1,9% del PIB, sin cambios como porcentaje del PIB respecto al año anterior dada la reducción de transferencias junto a un incremento de los ingresos tributarios. Contrario a lo evidenciado en vigencias pasadas, los menores ingresos por transferencias, particularmente del SGP, es explicado por una contracción temporal en los giros del componente del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) de la bolsa sectorial de Educación. Específicamente, para el primer trimestre de 2024 se giraron saldos pendientes del cierre de 2023 de \$3,7bn, mientras que en el mismo periodo de 2025 no se realizaron estos pagos extraordinarios. Adicionalmente, hubo un incremento nominal en ingresos de capital por mayores excedentes financieros y utilidades de las empresas locales y mayor retiro de recursos del Fondo de Pensiones y Cesantías de los Empleados Públicos Territoriales (FONPET).

El recaudo tributario territorial incrementó 0,1pp del PIB frente al 1T2024, dado a aumentos tanto en las gobernaciones (9,5%) como en las alcaldías (14,9%). Para los departamentos, los impuestos de consumo de licores, registro de vehículos y cigarrillos fueron los impulsores con un crecimiento real de 24%, 20%, 15% y 8%, respectivamente. Esto fue parcialmente compensado por la reducción de los relacionados con contribución sobre contratos de obra pública (22%), cerveza (3%) y estampillas (6%). La caída del impuesto de cerveza se relaciona con los cambios en los patrones de consumo, alineados más con el aumento en licores de bajo grado alcohólico⁸ y cervezas sin alcohol, mientras que el impuesto sobre vehículos aumentó por políticas de gestión de cobro y recuperación en ventas de vehículos nuevos en 23%, especialmente eléctricos e híbridos⁹. En el caso de los municipios se evidencia un incremento real de la sobretasa ambiental (42%), el impuesto del predial unificado (25%), alumbrado público (18%), tasa prodeporte y recreación (13%), entre otros; mientras que el único impuesto con menor recaudo fue la contribución sobre contratos de obra pública (9%).

Por su parte, los gastos totales del sector de Administraciones Centrales presentaron un aumento de 0,1pp frente al acumulado del primer trimestre de 2024. Este comportamiento se explica por mayores gastos operativos de inversión social en 0,1pp. Lo anterior, teniendo en cuenta la mayor ejecución en programas sociales, donde se recalca lo relacionado con la Conmoción Interior en el Catatumbo, proyectos como Jóvenes Pa' Lante en Antioquia para brindar acompañamiento en salud mental, educación y emprendimiento¹⁰; Gas Social de la gobernación del Atlántico para ampliar el acceso al gas natural¹¹; y avances en el plan contra la violencia en Cali mediante

⁸ Revista La República (22 de agosto de 2024) Los licores de baja graduación son los que van a dominar el mercado del alcohol. Tomado de: <https://www.larepublica.co/especiales/hay-pais-colombia-a-2050/hay-pais-colombia2050-los-licores-de-baja-graduacion-los-que-van-a-dominar-el-mercado-del-alcoholes-3934207>

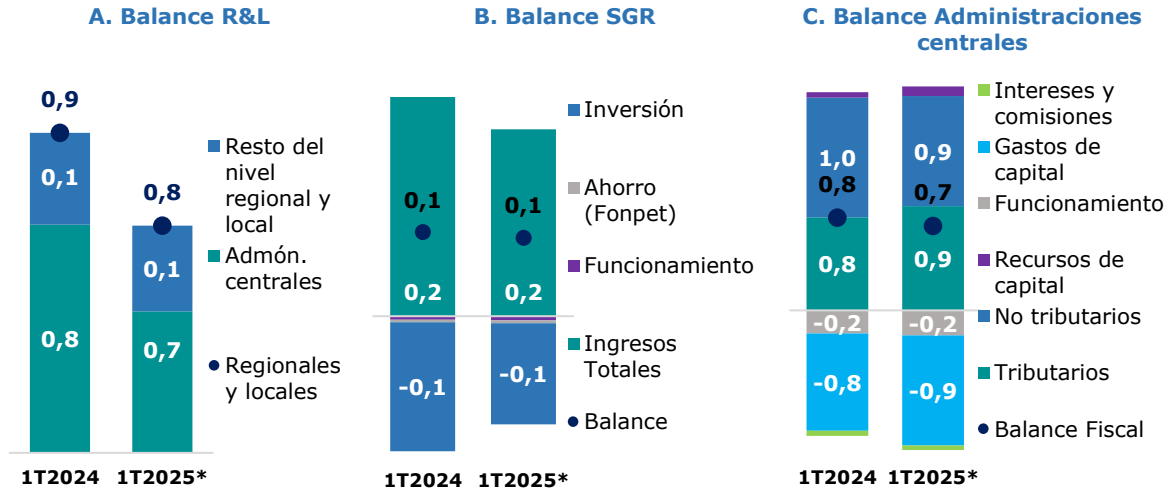
⁹ ANDI & Fenalco. (2025) Boletín Vehículos Nuevos Marzo 2025.

¹⁰ Gobernación de Antioquia (2025) "Estoy seguro de que este programa seguirá creciendo gracias a la labor de los jóvenes en sus territorios", dijo el Gobernador Andrés Julián en el lanzamiento de Jóvenes Pa' Lante 2025. Tomado de <https://antioquia.gov.co/antioquiacueta/estoy-seguro-que-este-programa-seguira-creciendo-gracias-a-la-labor-de-los-jovenes-en-sus-territorios-dijo-el-gobernador-en-el-lanzamiento-de-jovenes-pa-lante-2025>

¹¹ Gobernación del Atlántico (2025) Ecopetrol, Gobernación de Atlántico y Gases del Caribe llevarán Gas Social a 4.000 familias de 13 municipios. Tomado de: <https://www.atlantico.gov.co/index.php/secretariociudadela-36946?view=article&id=25505:ecopetrol-gobernacion-de-atlantico-y-gases-del-caribe-llevaran-gas-social-a-4-000-familias-de-13-municipios&catid=538>

fortalecimiento de comedores comunitarios, infraestructura educativa, reposición del alumbrado público y recuperación de vías¹², entre otros.

Gráfico 4. Balance R&L, SGR y Administraciones Centrales (% del PIB)



* Cifras preliminares. Los ingresos no tributarios de Administraciones Centrales incluyen las transferencias.
 Fuente: DGPM – MHCP.

Seguridad Social (SS)

El sector de la Seguridad Social registró un balance neutro en el primer trimestre de 2025, lo que representa una disminución de 0,1pp frente al superávit de 0,1% del PIB observado en el mismo periodo de 2024. Esta variación se explica por una reducción de 0,2pp en el superávit del subsector de Pensiones, parcialmente compensada por un aumento de 0,1pp en el balance del subsector de Salud. En particular, el incremento del gasto en transferencias para el pago de pensiones y servicios de salud superó el crecimiento de los ingresos del sector, los cuales, aunque se beneficiaron de mayores aportes del Gobierno Nacional Central y las Entidades Territoriales, se vieron afectados por menores rendimientos financieros e ingresos tributarios.

¹² Alcaldía de Santiago de Cali (2025) Alcalde Alejandro Eder anuncia millonario plan de inversión social contra la violencia en Cali. Tomado de: <https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/184360/alcalde-alejandro-eder-anuncia-millonario-plan-de-inversion-social-contra-la-violencia-en-cali/>

Tabla 4. Balance Fiscal de Seguridad Social

CONCEPTO	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% del PIB)	
	2024	2025*	2024	2025*
Ingresos Totales	44.564	48.507	2,6	2,7
Aportes del GNC y ET**	23.583	28.152	1,4	1,6
Funcionamiento	23.583	28.152	1,4	1,6
Ingresos Tributarios	17.727	17.716	1,0	1,0
Otros Ingresos	3.254	2.638	0,2	0,1
Rendimientos Financieros	1.738	623	0,1	0,0
Otros	1.517	2.015	0,1	0,1
Gastos Totales	43.199	48.553	2,5	2,7
Pagos Corrientes	43.197	48.551	2,5	2,7
Funcionamiento	43.197	48.551	2,5	2,7
Servicios Personales	86	95	0,0	0,0
Transferencias	42.994	48.342	2,5	2,7
Gastos Generales y Otros	117	114	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	1.366	-46	0,1	0,0

*Cifras preliminares, ** Entidades territoriales.

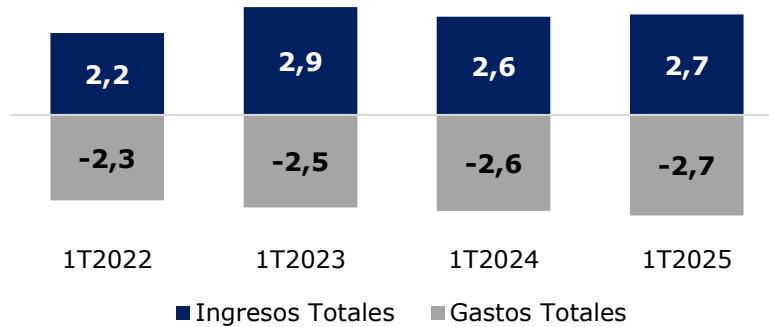
Fuente: DGPM – MHCP.

Durante el primer trimestre de la vigencia actual, los ingresos totales de la Seguridad Social aumentaron 0,1pp como proporción del PIB frente al mismo periodo de 2024, alcanzando un crecimiento de 8,8% en términos nominales. Este crecimiento fue impulsado por un incremento de 0,2pp en los aportes del Gobierno Nacional Central y las Entidades Territoriales. No obstante, este efecto fue parcialmente compensado por una caída conjunta de algo más de 0,1pp en los rendimientos financieros y los ingresos tributarios.

En particular, en lo que respecta a los ingresos tributarios del subsector de pensiones, el FGPM¹³ registró una disminución significativa del 68,4% en términos nominales, mientras que Colpensiones presentó un incremento marginal del 1%. En el caso del FGPM, el comportamiento observado en el primer trimestre de 2025 se explicaría principalmente por la variabilidad en el número de cotizantes y el registro de los aportes. Por su parte, la leve variación en los ingresos de Colpensiones obedece a un aumento inercial en las cotizaciones, casi completamente contrarrestado por una reducción en los traslados. En cuanto al FONPET¹⁴, los rendimientos financieros experimentaron una caída significativa, atribuida principalmente al bajo desempeño de la cartera administrada transitoriamente por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN), cuyos rendimientos fueron sustancialmente menores a los del año anterior. Por otro lado, todas las entidades del subsector Salud reportaron aumentos en sus ingresos, que se explican principalmente por mayores aportes del Gobierno Nacional Central y las Entidades Territoriales como por un crecimiento en las contribuciones parafiscales.

¹³ Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

¹⁴ Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.

Gráfico 5. Ingresos y gastos de la seguridad social 2022-2025 (% del PIB)


Fuente: DGPM-MHCP.

El gasto del sector de Seguridad Social presentó un incremento de 0,1pp del PIB frente al 1T2024, debido principalmente a la presión del gasto observada en el subsector de Pensiones que tuvo un crecimiento nominal de 23,4% y que superó la variación en el gasto del subsector de Salud (3,2%) frente al mismo periodo del año anterior. Si bien, en términos nominales el gasto en el área de salud presentó un incremento, este mismo rubro medido como proporción del PIB fue inferior en 0,04pp frente al primer trimestre de 2025. Lo anterior refleja que, si bien la ADRES presentó un crecimiento en el pago de servicios a salud, este comportamiento fue compensado por una disminución en el gasto del FOMAG. Así mismo, las demás entidades del subsector presentaron un crecimiento estable en sus egresos en los primeros tres meses del año, consistente con las mayores necesidades de recursos para el pago de servicios de salud. Paralelamente, en el subsector de pensiones, el aumento de 0,2pp del PIB se explica principalmente por el incremento del 9,54% en el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), lo que ha generado una mayor presión sobre el gasto. Esto se debe a que un número significativo de mesadas pensionales del RPM¹⁵ están indexadas a este valor, y el crecimiento de las cotizaciones, también atadas al SMLMV, no es suficiente para compensar dicho impacto.

Pensiones

El subsector de Pensiones registró un balance neutro durante la vigencia, lo que representó una disminución de 0,2pp frente al año anterior. Este resultado se explica por un incremento de 0,2pp en el gasto, mientras que los ingresos totales no presentaron variación como proporción del PIB.

Particularmente, los rendimientos financieros del FONPET registraron una disminución del 80% en términos nominales con respecto al mismo trimestre de 2024. Esta entidad concentró sus inversiones principalmente en TES, Certificados de Depósito a Término (CDT) y bonos y títulos emitidos por el sector privado. Con respecto a los TES denominados en pesos, estos presentaron una desvalorización en todos los tramos de la curva de rendimientos frente a diciembre de 2024. Esta situación podría explicarse por el aumento de la incertidumbre global, asociada a las tensiones geopolíticas mundiales y al anuncio de una política comercial más proteccionista por parte de Estados Unidos. Asimismo, la desvalorización pudo verse profundizada por los retos fiscales que enfrenta el país, que pudieron presionar la percepción de riesgo y

¹⁵ Régimen de Prima Media

generar desvalorizaciones en los bonos soberanos. Este comportamiento derivó en menores rendimientos para el FONPET, los cuales también se vieron afectados, según el Informe Financiero y Contable del Fondo, por operaciones de compra, venta, vencimiento y redención de títulos, entre otras, que generaron variaciones tanto positivas como negativas por valorización. Adicionalmente, esta normalización de los rendimientos podría estar relacionada con la disminución de las tasas de interés en los mercados financieros y con el hecho de que el fondo mantuvo en 2025 una posición significativamente mayor en efectivo, un activo de bajo rendimiento que afectó el resultado global.

Por su parte, los ingresos tributarios y los rendimientos financieros disminuyeron en 0,1pp del PIB respecto al primer trimestre de 2024 y en consecuencia, los aportes de la Nación compensaron esta caída para financiar el gasto. La reducción en los ingresos del FGPM puede explicarse por el momento del registro de aportes y por el comportamiento fluctuante de los cotizantes del RAIS¹⁶. Aunque el número de afiliados aumentó en 119.230 frente al primer trimestre de 2024 y mantiene una tendencia mensual creciente en todas las vigencias, el número de cotizantes presenta una dinámica irregular, propia de este régimen. En particular, en febrero de 2025, los cotizantes disminuyeron en 235.035 frente a febrero de 2024 y en 511.766 respecto a enero de la misma vigencia. Esto, sumado a menores rendimientos del Fondo asociados a la reducción de las tasas de interés en los mercados financieros, generó un menor flujo de caja del FGPM en comparación con el primer trimestre de 2024.

En lo referente a Colpensiones, el crecimiento marginal del 1% en términos nominales de los ingresos tributarios se explica por los efectos de la reforma pensional. Aunque las cotizaciones aumentaron un 10%, impulsadas principalmente por el ajuste del salario mínimo, dado que más del 80% de los cotizantes reportan un IBC inferior a dos salarios mínimos, los traslados presentaron una caída del 12% en términos nominales. La sanción de la Ley 2381 de 2024 (reforma pensional), el 16 de julio de 2024, generó dos efectos sobre los traslados del RAIS al RPM. En primer lugar, durante 2024 se observó un crecimiento atípico en estos traslados, reportándose mensualmente un valor promedio de \$3.820mm, lo que podría reflejar la percepción entre los afiliados al RAIS de que la reforma podría limitar o restringir futuras opciones de traslado y el acceso a los subsidios propios de un sistema de reparto. Ahora bien, aunque en el primer trimestre de 2025 el valor registrado fue menor en comparación con 2024 debido a que, seis meses después de la sanción de la Ley, las solicitudes de traslado comenzaron a disiparse respecto al momento de su trámite y sanción, dicho valor sigue siendo elevado. Esto se debe a que los traslados efectuados no incluyen los recursos de los afiliados con menos de diez años para alcanzar la edad de retiro y que son beneficiarios del régimen de transición, a quienes les aplica la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la misma Ley¹⁷. Es importante destacar que estos recursos solo se transferirán al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC) en el momento de la consolidación de la pensión, y no al momento de aprobarse el traslado entre regímenes. Por lo tanto, a pesar del aumento atípico en los traslados, el valor

¹⁶ Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

¹⁷ Mediante el Auto 841 de 2025, la Corte Constitucional resolvió, principalmente: (i) devolver el proyecto a la Plenaria de la Cámara de Representantes para subsanar los vicios de trámite advertidos; (ii) suspender la tramitación de los procesos que cursen o llegaren a cursar ante la Corte por demandas de inexequibilidad total o parcial contra la Ley 2381 de 2024; y (iii) suspender temporalmente la entrada en vigencia de dicha ley de reforma al sistema de pensiones, hasta el día hábil siguiente a aquel en que la Sala Plena se pronuncie de manera definitiva sobre su constitucionalidad. No obstante, es importante señalar que, según la parte resolutoria del Auto, los efectos de la Ley quedaron suspendidos, con excepción de lo dispuesto en el artículo 12, su parágrafo transitorio y el artículo 76.

registrado en el balance de Colpensiones no es significativamente mayor ya que la transferencia de recursos no se realizaría al Fondo Común de Vejez¹⁸.

Además de la reducción en los ingresos del subsector de Pensiones, el gasto aumentó en 0,2pp del PIB respecto al primer trimestre de 2024. Este incremento se explica principalmente por el mayor gasto de Colpensiones y del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). En el caso del régimen de prima media (RPM), el gasto aumentó un 14,6% en términos nominales, debido principalmente a dos factores. En primer lugar, Colpensiones registró 100.357 nuevos pensionados en el período comprendido entre marzo de 2024 y marzo de 2025. En segundo lugar, si bien todas las pensiones del RPM se ajustan con base en la inflación, aproximadamente el 80% de los pensionados recibe una mesada entre uno y dos salarios mínimos, por lo que el aumento en sus pensiones está directamente vinculado al incremento del salario mínimo¹⁹. Por su parte, el FSP registró un aumento del gasto del 162,7% en términos nominales, explicado por el incremento de las transferencias de la cuenta de subsistencia para cofinanciar lo dispuesto en la Resolución 00809 de 2024. Esta resolución elevó la transferencia monetaria del programa Colombia Mayor para personas mayores de 80 años, pasando de \$80.000 a \$225.000. La medida benefició a aproximadamente 480.000 adultos mayores.

Las demás entidades que conforman el subsector de Pensiones registraron balances similares a los del primer trimestre de 2024. Esto se explica, en gran medida, por un aumento en el gasto que fue compensado por mayores aportes del Gobierno Nacional Central para su funcionamiento, así como por el incremento en los ingresos tributarios y otros ingresos. De manera desagregada, el gasto en pensiones registró los siguientes aumentos en términos nominales: 13,7% en CREMIL, 3,7% en CASUR, 5,8% en FONPRECON, 5,3% en FERROCARRILES y 6,7% en FOMAG. En general, el incremento en el gasto de estas entidades se debe principalmente al aumento de la inflación y al crecimiento en el número de pensionados.²⁰

Salud

En el primer trimestre de 2025, el subsector de Salud presentó un balance fiscal de 0,0% del PIB, registrando un aumento frente al resultado observado en el mismo periodo del 2024 (-0,1 % del PIB). La corrección del balance obedece a un aumento en los ingresos y a una disminución en los gastos del subsector. Puntualmente, los ingresos por cotizaciones se incrementaron en 12,9%, los ingresos por aportes del GNC y las ET crecieron aproximadamente 9,3% y los ingresos por otros conceptos aumentaron un 8,0% frente al mismo trimestre del año anterior. Por su parte, la disminución en el gasto del subsector se explica únicamente por el comportamiento de FOMAG²¹ salud que registró una disminución en este rubro en los primeros meses del año (-55,2%). En contraste, el resto de las entidades del subsector presentaron un crecimiento en el gasto en servicios de salud, de las cuales la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) registró una variación positiva de 9,5%.

¹⁸ A marzo de 2025 se aprobaron 61.092 traslados entre regímenes, según la Superintendencia Financiera (<https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115449/pensiones-ley-2381-de-2024/>).

¹⁹ En conformidad con la Circular 010 del 22 de enero de 2025 del Ministerio de Trabajo.

²⁰ Para el primer trimestre aún no se refleja el efecto del incremento salarial para los miembros de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, el cual fue establecido en el mes de junio mediante el Decreto 615 de 2025.

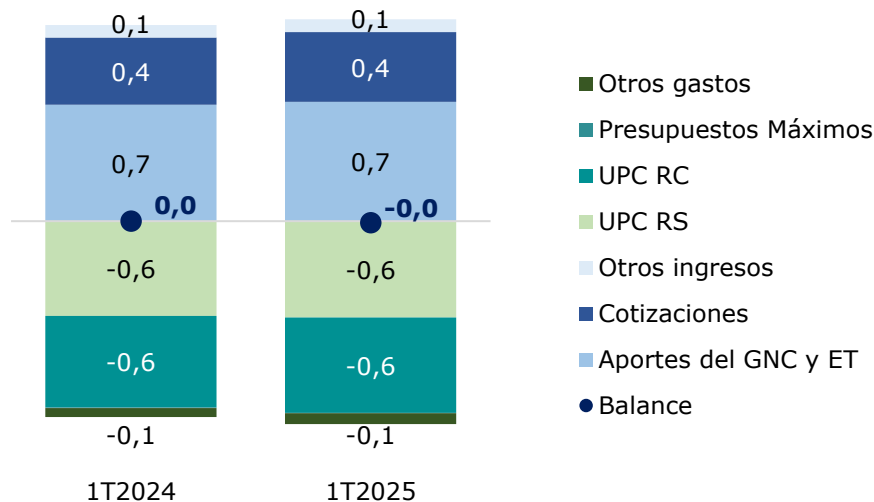
²¹ Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

A nivel desagregado, el déficit registrado por el FOMAG registró una disminución de poco más de \$1,5bn, que se explica casi en su totalidad por el cambio en los egresos. Esto último obedece al efecto base en el nivel del gasto registrado en el primer trimestre de 2024, que presentó un comportamiento atípico en rubros como sentencias y conciliaciones y en menor medida en el rubro de contratos de servicios médicos y complementarios²². Particularmente, a corte marzo de 2025 el FOMAG no había ejecutado recursos en el rubro de sentencias mientras que en el mismo periodo de 2024 ya se habían pagado recursos por este concepto de \$1bn, aproximadamente. Respecto del rubro de servicios médicos asistenciales, bajo la implementación progresiva del nuevo modelo de salud, se han ejecutado cerca de \$900mm en el primer trimestre de esta vigencia, lo que refleja un valor nominal ligeramente menor con respecto al mismo periodo del año anterior.

La ADRES registró una leve disminución en su desbalance frente al primer trimestre del año anterior, lo que es resultado de una tendencia positiva tanto en los ingresos como en los gastos de la entidad. Los rubros que explicaron estas dinámicas fueron los ingresos por cotizaciones (+10,5%) y los aportes Nación (+14,1%) y de manera paralela en el gasto los principales crecimientos se dieron en el pago de la UPC para el régimen contributivo (+10,7%) y subsidiado (+8,2%). Esto último conforme al aumento de la UPC establecido para este año en 5,36%²³ y el aumento en el número de afiliados de 170 mil personas para el régimen subsidiado. En contraste los afiliados del régimen contributivo se redujeron en 165 mil para el mismo periodo. Por su parte, en febrero de este año la entidad realizó una adición de recursos a su presupuesto por \$3,4bn²⁴, que desagregada fue destinada principalmente al pago de presupuestos máximos de la presente vigencia y de ajustes en este mismo rubro para vigencias anteriores.

A continuación, se presenta la desagregación del balance de la ADRES, considerando que esta entidad representa aproximadamente el 95% de ingresos y gastos del subsector.

Gráfico 6. Ingresos y Egresos de la ADRES (% del PIB)



²² Para mayor detalle diríjase al documento de cierre 1T 2024.

²³ Resolución 2717 de 2024.

²⁴ Aprobada por el CONFIS el día 27 de febrero de 2025 y efectuada mediante resolución 18423 de 2025.

Fuente: ADRES, DGPM-MHCP.

Gobierno General (GG)

En esta sección se consolida el Gobierno General (GG), compuesto por las unidades de análisis de Gobierno Central (GC), los Gobiernos Regionales y Locales, y la Seguridad Social.

Al cierre del primer trimestre de 2025, el Gobierno General (GG) registró un déficit fiscal de 1,1% del PIB, lo que representa un deterioro de 0,8pp respecto al resultado observado en el mismo periodo de 2024 (-0,3% del PIB). Esta dinámica obedece principalmente al deterioro del Gobierno Central, el cual amplió su déficit en 0,7pp desde 1,2% del PIB hasta 1,8% del PIB, explicado principalmente por el comportamiento del GNC por una reducción de 1,1pp.

Adicionalmente, tanto el sector de Seguridad Social como Regionales y Locales presentaron un deterioro conjunto de 0,2pp del PIB, donde cada uno se redujo 0,1pp. El primero pasó de un superávit de 0,1% del PIB a un resultado cercano al equilibrio (0,0% del PIB) como resultado de una disminución en el resultado fiscal del subsector de Pensiones, que llegó a un balance fiscal neutro luego de haber presentado un superávit de 0,2% del PIB en el primer trimestre de 2025, que no logró ser compensado por la mejora en el balance fiscal del subsector de Salud (+0,1pp). Por su parte, el balance de las entidades Regionales y Locales se mantuvo relativamente estable como proporción del PIB, registrando un superávit de 0,8% del PIB frente al 0,9% del PIB registrado en el mismo periodo del año anterior.

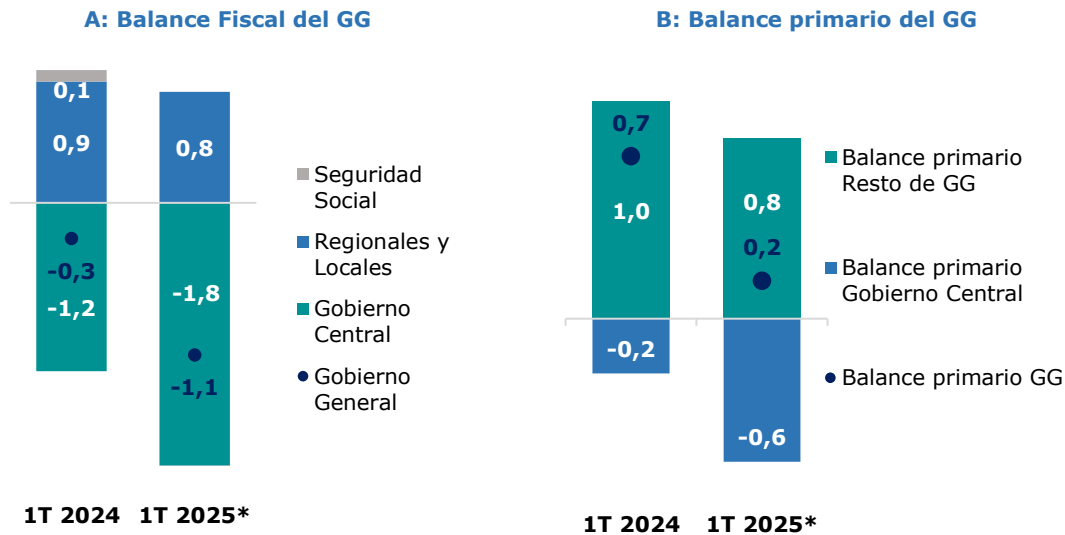
En cuanto al balance primario del Gobierno General, en el primer trimestre de 2025 se registró un superávit de 0,2% del PIB, inferior en 0,5 puntos porcentuales al observado en igual periodo de 2024 (0,7% del PIB). Esto se explicó principalmente por el deterioro del balance primario del Gobierno Central, que amplió su déficit desde 0,2% del PIB en 1T2024 a 0,6% del PIB, con una variación de -0,4pp. Adicionalmente, los sectores de Seguridad Social y el de Regionales y Locales presentaron una disminución de 0,1pp del PIB cada uno en el balance primario.

Tabla 5. Balance del Gobierno General

SECTORES	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% del PIB)	
	2024	2025*	2024	2025*
Gobierno Central	-20.188	-33.497	-1,2	-1,8
Gobierno Nacional Central	-16.344	-37.621	-1,0	-2,1
Resto del Nivel Central	-3.844	4.124	-0,2	0,2
Regionales y Locales	14.551	14.146	0,9	0,8
Administraciones Centrales	13.314	12.918	0,8	0,7
Resto del Nivel Regional y Local	1.238	1.229	0,1	0,1
FAEP	0	0	0,0	0,0
SGR	1.238	1.229	0,1	0,1
Seguridad Social	1.366	-52	0,1	0,0
Salud	-2.040	-560	-0,1	0,0
Pensiones	3.406	508	0,2	0,0
Balance Total	-4.271	-19.403	-0,3	-1,1
Balance Primario del Gobierno	12.483	3.111	0,7	0,2

*Cifras preliminares.

Fuente: DGPM – MHCP.

Gráfico 7. Balance total y primario GG (% del PIB)


*Cifras preliminares.

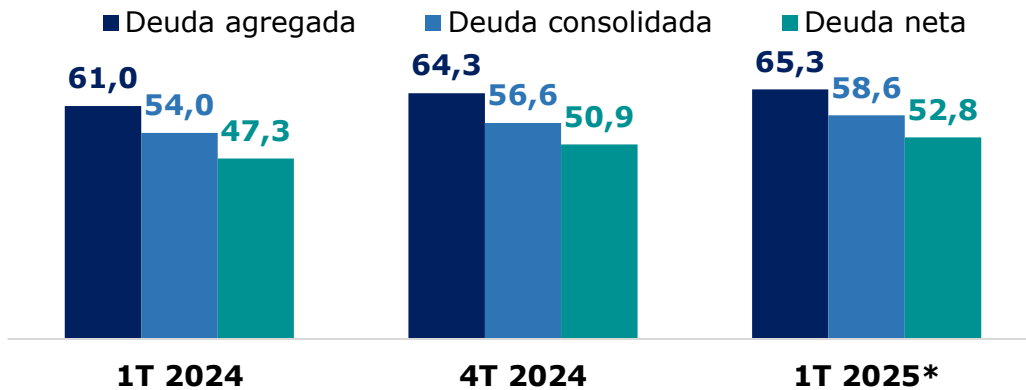
Fuente: DGPM – MHCP.

Deuda GG

De manera consistente con los resultados del balance primario, la deuda agregada del Gobierno General presentó un aumento de 4,3pp del PIB respecto al primer trimestre de 2024, al pasar de 61,0% a 65,3% del PIB al cierre del primer trimestre de 2025. Este resultado obedeció, principalmente, a un incremento de 5,0pp en la deuda de GNC y un aumento de 0,3pp en la deuda de las administraciones. Por su parte, la deuda interna del resto del Gobierno General disminuyó 1,0pp del PIB, como resultado de menores obligaciones del FEPC con los refinadores e importadores de combustibles líquidos.

La deuda consolidada del Gobierno General, que excluye las operaciones de deuda entre entidades públicas, ascendió a 58,6% del PIB, incrementándose en 4,6pp. Este aumento fue superior en 0,3pp al registrado por la deuda agregada, debido principalmente a una disminución de 0,7pp los pagarés de GNC que se vio parcialmente contrarrestada por un aumento de 0,3pp en las deudas cruzadas entre entidades del GG diferentes al GNC y un aumento de 0,1pp en la deuda del GNC con el Resto del Gobierno General por concepto de la CUN.

Finalmente, la deuda neta que descuenta del saldo consolidado los activos financieros en poder de las entidades de GG, se ubicó en 52,8% del PIB, lo que representa un aumento de 5,5pp frente al dato observado en el primer trimestre de 2024. Este crecimiento fue 0,9pp superior al de la deuda consolidada, como resultado de una reducción de activos netos, en particular, los activos externos se redujeron en 0,4pp, mientras que los activos internos lo hicieron en 0,5pp, en línea con menores disponibilidades de recursos líquidos en el GG. Se estima que el M3 en poder de este nivel de gobierno fue de 4,5% del PIB, 0,5pp menor que el presentado en el mismo período del 2024 (5,0% del PIB).

Gráfico 8. Deuda del Gobierno General (% del PIB)


*Cifras preliminares.

Nota: Indicador calculado con el PIB acumulado de los últimos 4 trimestres para cada periodo.

Fuente: DGPM – MHCP.

Empresas Públicas

En esta sección se presenta el sector de empresas que proveen bienes y servicios de los niveles nacional y local, compuesto por empresas controladas por los gobiernos²⁵.

El balance fiscal del sector de empresas públicas para 2025 fue neutral como porcentaje del PIB (0,0% del PIB) pero nominalmente deficitario, lo que significa una estabilidad frente al balance registrado en 2024. El sector presentó en 2025 un déficit de \$89mm, producto de un balance superavitario de \$81mm del sector eléctrico o del nivel nacional, pero sobrecompensado por un déficit de \$169mm de las empresas del nivel local. El resultado fiscal del sector se vio significativamente influenciado por el deterioro del balance de las Empresas Municipales de Medellín (EPM), parcialmente compensado por la mejora en todas las otras empresas. En caso de las empresas del nivel nacional, su beneficio se dio principalmente por una mayor caída en gastos que los ingresos.

EPM explicó gran parte de los resultados del sector de empresas públicas al 1T2025, ajustando negativamente su balance en 0,1pp, pasando de un balance superavitario de 0,1% del PIB a balance neutral de 0,0% del PIB, equivalente a \$541mm nominalmente. Esto fue explicado por unos menores ingresos en 13,3% nominal, equivalente a una disminución de 0,1% del PIB, junto a un aumento de 26,0% en gastos, aunque, en este caso, estables como porcentaje del PIB. La disminución significativa en los ingresos es explicada principalmente por una caída en las tarifas de venta, demanda de energía y transferencias cargo por confiabilidad²⁶ de la Central Ituango. Para el sector de distribución de energía eléctrica en EPM, las tarifas promedio de venta se redujeron en \$23 k/kWh y su demanda de energía en 17 GWh. Por su parte, en febrero de 2024 se recibió un ingreso extraordinario del cargo de confiabilidad del periodo desde el 1° de diciembre de 2021 al 31 de diciembre de 2023 dado el proyecto

²⁵ Las empresas del nivel nacional y local de seguimiento fiscal actualmente incluyen: Urrá, Gecelca, Gecelca3, Electrohuila, EMSA, Cedelca, Cedenar, Electrocaquetá, Chec-Caldas, Edeq-Quindío, EPM, Emcali, ETB, EAAB y Metro de Medellín.

²⁶ El cargo por confiabilidad es la remuneración que se paga al generador de energía por la disponibilidad de activos de generación que ofrezca en el mercado, determinado por la CREG. Por esta razón, al entrar en operación nuevas turbinas del proyecto hidroeléctrico de Ituango, EPM puede ofrecer más energía y, por ende, recibir mayor cargo por confiabilidad.

de Hidroituango, lo cual no se vio reflejado este año. Asimismo, esto se vio aunado por unos mayores gastos de operación comercial, dado el mayor personal de operación y mantenimiento de Hidroituango con las nuevas turbinas y gastos de capital para las turbinas 5 a 8 en proceso de construcción.

Por otra parte, si bien el resto de las empresas locales se mantuvieron estables como porcentaje del PIB en balance neutral (0,0% del PIB), estas presentaron un incremento nominal donde se resalta el resultado de Empresas Municipales de Cali (EMCALI) y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

EMCALI registró un efecto conjunto de mayores ingresos y menores gastos, aunque neutrales como porcentaje del PIB. La modernización del sector eléctrico por una instalación de luminarias LED 350% mayor al periodo pasado, junto a mejoras en la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Cañaveralejo y recuperación de los vehículos de limpieza de la flota operativa conllevaron a mayores ingresos. Adicionalmente, EMCALI ha estado implementando un Plan de Austeridad que ha logrado reducir los gastos de funcionamiento. Por su parte, EAAB registró mayores ingresos por recursos de capital interno, especialmente de banca comercial. A su vez, los gastos tuvieron una reducción en el rubro de formación bruta de capital, concentrado en menores pagos de proyectos de renovación y protección de humedales, comparado al 2024 cuando se realizó la modernización de tuberías y distintos corredores ambientales.

En caso del sector eléctrico, las empresas nacionales mantuvieron su balance neutro como porcentaje del PIB en 2025, aunque reflejó un aumento nominal.

Lo anterior sucede por una reducción mayor en los gastos que en los ingresos. En 2025 se evidencia la normalización de los ingresos de ventas por los menores precios de venta y demanda de energía por el Fenómeno de El Niño del 2024. Específicamente, el precio *spot* de venta se redujo dado el aumento del aporte hídrico, pues las lluvias incrementaron el volumen de los embalses²⁷. Sin embargo, las generadoras tuvieron mayores ingresos dada una mayor participación en las fijaciones, donde GECELCA pasó de 0,3% en febrero de 2024 a 2,8% en febrero de 2025, y un aumento en el precio de la oferta promedio de recursos energéticos²⁸. Por su parte, los menores gastos se concentraron en los rubros de capital e intereses de deuda interna, después de modernizaciones realizadas el año pasado para atender el fenómeno climático.

²⁷ Según XM, el operador del Sistema Interconectado y administrador del Mercado de Energía Mayorista de Colombia, el precio promedio de bolsa en enero de 2025 se redujo un 5,5% frente al mismo mes del 2024, en febrero fue una variación anual negativa de 23,8% y en marzo fue de 62,0%. Por su parte, XM estableció que el volumen útil de los embalses de energía fue 4,6pp, 10,9pp y 17,7pp mayor para los primeros tres meses del 2025 frente a 2024.

²⁸ De acuerdo al Boletín Trimestral de Seguimiento y Monitoreo de los Mercados Mayoristas de Energía y Gas para Diciembre 2023 a Febrero 2024 y Diciembre 2024 a Febrero de 2025, en febrero hubo un aumento en el carbón de \$244,9/kWh en 2024 a \$285,2/kWh en 2025 y en gas de la costa del grupo térmico el valor máximo pasó de \$1.128,7/kWh en 2024 a \$1.514,8/kWh en 2025. Teniendo en cuenta entre las empresas generadoras en la muestra de seguimiento fiscal se encuentran GECELCA y GECELCA 3 que participan en el mercado de gas natural y carbón térmico, estas se ven afectadas por estos precios. Por su parte, en el caso de Urrá que es una generadora hidroeléctrica, también tuvo un incremento de precios, pasando de un promedio de \$369,7/kWh en febrero de 2024 a \$638,5/kWh en 2025.

Tabla 6. Balance fiscal de las empresas públicas

SECTORES	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% del PIB)	
	2024	2025*	2024	2025*
Empresas del nivel nacional	49	81	0,0	0,0
Sector Eléctrico	49	81	0,0	0,0
Empresas del nivel local	237	-169	0,0	0,0
EPM	1.169	-541	0,1	0,0
EMCALI	-726	175	0,0	0,0
Resto Local	-207	197	0,0	0,0
Metro de Medellín	-103	-46	0,0	0,0
EAAB	105	351	0,0	0,0
ETB	-209	-109	0,0	0,0
Balance Empresas Públicas	285	-89	0,0	0,0

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sector Público No Financiero (SPNF)

En esta sección se consolida el Sector Público No Financiero (SPNF), compuesto por el Gobierno General (GG), las empresas de los niveles nacional y local y el Sector Público No Modelado (SPNM).

El SPNF en 1T2025 registró un déficit de 1,4% del PIB, presentando una reducción en el balance de 1,3pp del PIB respecto al mismo periodo de 2024. Este resultado se explica principalmente por la desmejora de 0,8pp que presentaron las métricas ficales del Gobierno General y 0,5pp en el SPNM, aunado a una estabilidad (0,0pp) en la dinámica de las Empresas Públicas.

Por su parte, el balance primario del SPNF presentó una disminución de 1,1pp del PIB, pasando de un superávit primario de 1,0% del PIB en 1T2024 a un déficit primario de 0,1% del PIB en el mismo periodo de 2025. Estos resultados, están jalonados por la desmejora de 0,6pp en el balance primario del Gobierno General y 0,5pp en el del SPNM, lo cual se junta con una estabilidad en el balance primario de las empresas públicas. Este mismo balance, descontando las utilidades del Banco de la República transferidas al GNC²⁹, se redujo 1,1pp y registró un déficit primario de 0,7% del PIB.

²⁹ El parágrafo del artículo 2 de la Ley 819 de 2003 define el superávit primario como "aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial".

Tabla 7. Balance Sector Público No Financiero

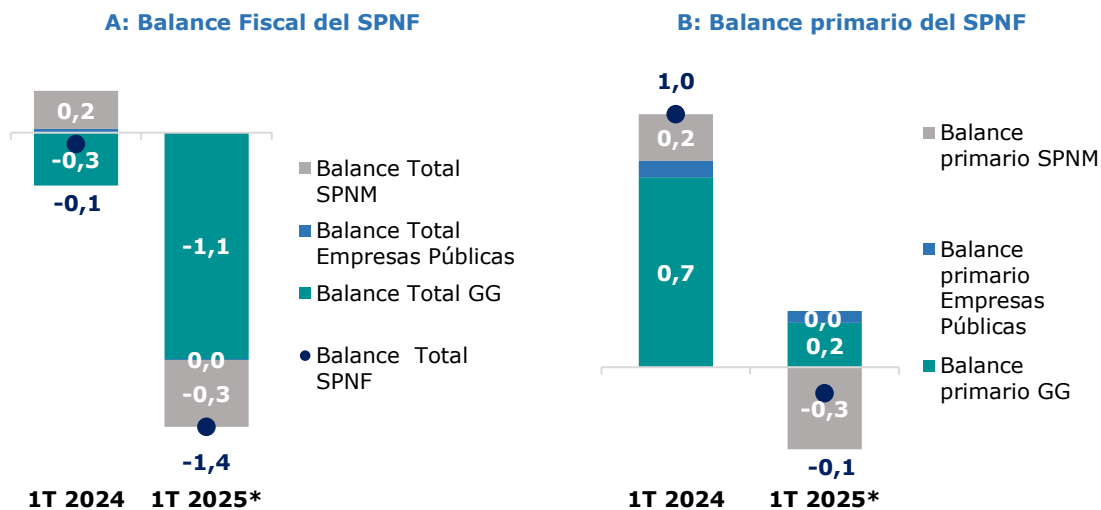
SECTORES	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% del PIB)	
	2024	2025*	2024	2025*
Gobierno General	-4.271	-19.400	-0,3	-1,1
Gobierno Central	-20.188	-33.500	-1,2	-1,8
Gobierno Nacional Central	-16.344	-37.624	-1,0	-2,1
Resto del Nivel Central	-3.844	4.124	-0,2	0,2
Regionales y Locales	14.551	14.146	0,9	0,8
Administraciones Centrales	13.314	12.918	0,8	0,7
Resto del Nivel Regional y Local	1.238	1.229	0,1	0,1
Seguridad Social	1.366	-46	0,1	0,0
Salud	-2.040	-560	-0,1	0,0
Pensiones	3.406	514	0,2	0,0
Empresas Públicas	298	-89	0,0	0,0
Nivel Nacional	62	81	0,0	0,0
Nivel Local	237	-169	0,0	0,0
SPNM	3.064	-5.738	0,2	-0,3
Balance Total ¹	-909	-25.227	-0,1	-1,4
Balance primario del SPNF ²	7.391	-11.848	0,4	-0,7
Balance primario del SPNF	16.608	-1.816	1,0	-0,1

* Cifras preliminares.

1. La discrepancia estadística para el SPNF fue de -0,43% del PIB para el primer trimestre de 2025. Al excluir las amortizaciones realizadas durante el periodo de pasivos no explícitos de vigencias previas por sentencias, conciliaciones, laudos arbitrales y el sistema de salud (\$400mm), además de las otras operaciones de financiamiento no reconocidas por encima de la línea del GNC, el pago de las obligaciones liquidadas desde el GNC al FEPC (\$2.229mm) y la diferencia entre el valor de mercado y la diferencia entre la valoración nominal y de mercado de los rendimientos financieros del FONPET (\$84mm), se obtiene una discrepancia estadística de -\$2.665 (0,16% del PIB).

2. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, se descuenta \$9.217mm y \$10.031mm del balance del SPNF por transferencias de utilidades del Banco de la República giradas al GNC y registradas como ingreso fiscal durante 2024 y 2025, respectivamente.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 9. Balance total y primario SPNF (% del PIB)


*Cifras preliminares.

Fuente: DGPM – MHCP.

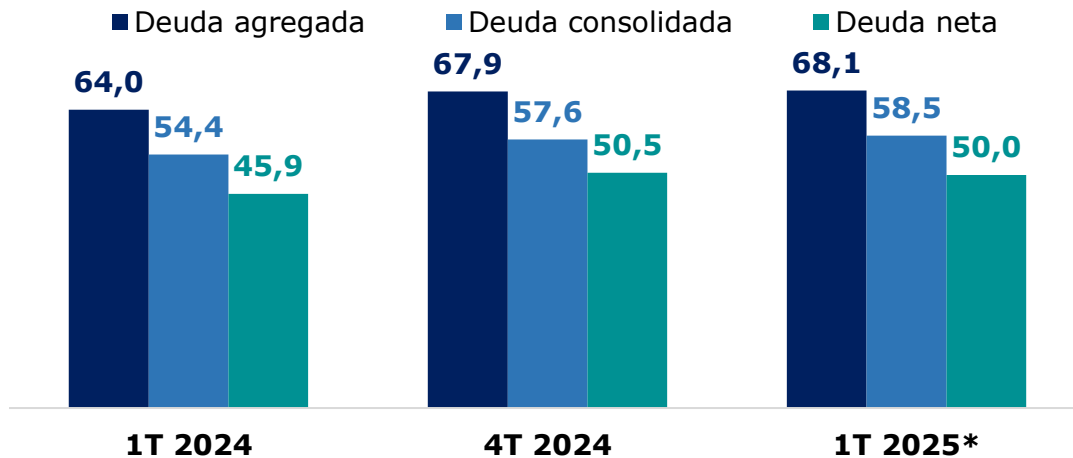
Deuda SPNF

En el primer trimestre de 2025, la deuda agregada del SPNF se ubicó en 68,1% del PIB, lo que representa un incremento de 4,1pp frente al mismo periodo del año anterior. Este aumento se explica principalmente por el crecimiento de la deuda agregada del Gobierno General, que se incrementó en 4,3pp del PIB, impulsado por el aumento de la deuda de GNC. Este efecto fue parcialmente compensado por una disminución de 0,2pp en la deuda de las empresas públicas. En términos de composición, se observa un aumento de la deuda interna en 4,0pp, mientras que la deuda externa registró una variación marginal positiva de 0,1pp.

Por su parte, la deuda consolidada del SPNF alcanzó 58,5% del PIB, lo que representa un aumento de 4,0pp del PIB frente al primer trimestre de 2024, siendo 0,1pp menor al incremento registrado en la deuda agregada. Esta diferencia se explica por una mayor consolidación de pasivos dentro del sector, destacándose el aumento de 0,7 pp en la deuda del resto del SPNF diferente a GNC, así como un aumento de 0,1pp en la deuda del GNC con el resto del SPNF por concepto de CUN. Estos incrementos fueron parcialmente compensados por la reducción de 0,7pp en los pagarés en poder del GNC, lo que mitigó el crecimiento del endeudamiento consolidado.

Finalmente, la deuda neta del SPNF se ubicó en 50,0% del PIB, aumentando en 4,1pp frente al mismo trimestre del año anterior. Este crecimiento fue 0,1pp superior al observado en la deuda consolidada, explicado por una reducción de 0,5pp en los activos financieros externos, efecto que fue casi totalmente atenuado por un aumento de 0,4pp en los activos internos.

Gráfico 10. Deuda del Sector Público No Financiero (% del PIB)



*Cifras preliminares.

Nota: Indicador calculado con el PIB acumulado de los últimos 4 trimestres para cada periodo.

Fuente: DGPM – MHCP.

Sector Público Financiero (SPF)
Tabla 8. Balance Fiscal del Sector Público Financiero

SECTORES	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% del PIB)	
	2024	2025*	2024	2025*
Banco de la República	2.330	4.429	0,1	0,2
Fogafín	474	493	0,0	0,0
Balance SPF	2.804	4.922	0,2	0,3

Fuente: Banco de la República, Fogafín.

Para el primer trimestre de 2025, el SPF cerró con un superávit de 0,3% del PIB (\$4.922mm) incrementando 0,1pp como porcentaje del PIB frente al mismo periodo de 2024, explicado principalmente por el Banco de la República. Particularmente se resalta un aumento de 0,1pp en el resultado del Banco de la República, junto a una estabilidad como porcentaje del PIB para Fogafín. En el caso del Banco de la República, se obtuvieron unos mayores ingresos de intereses de reservas internacionales³⁰ y de operaciones Repo³¹, parcialmente compensado por menores ingresos de intereses de las inversiones en TES. Lo anterior se suma a unos menores gastos, principalmente de pagos de intereses por i) los depósitos en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN) y ii) por operaciones de contracción monetaria.

Por su parte, el balance de Fogafín se mantuvo en un balance neutro como porcentaje del PIB (0,0% del PIB) para ambos años por una estabilidad tanto en ingresos como gastos, aunque nominalmente los ingresos y gastos crecieron. Específicamente, los ingresos incrementaron en \$21mm (4,2%) mientras que los gastos en \$3mm (10,5%). El comportamiento del primer rubro se explica completamente por el aumento del recaudo de seguros de depósitos, alineado con el ingreso de 4 nuevas entidades inscritas amparadas bajo el Seguro de Depósito: un establecimiento bancario y tres compañías de financiamiento comercial. Por su parte, los mayores gastos se relacionan con el funcionamiento, mientras que los gastos de transferencias se mantuvieron estables.

³⁰ Dados los mayores rendimientos generado en todos los rubros de reservas internacionales: i) efectivo, ii) portafolio de inversiones en administración directa, iii) portafolio de inversiones en administración externa, iv) oro monetario, v) Fondo Monetario Internacional, vi) Fondo Latinoamericano de Reservas. Esto, ya que tanto las tasas de interés como la acumulación de reservas internacionales han tenido una tendencia creciente desde el 2024, esta última gracias al programa de acumulación de reservas anunciado en diciembre del 2023 por parte de la Junta Directiva del Banco de la República y que cerró en octubre de 2024.

³¹ Principal mecanismo de liquidez del Banco de la República donde se vende un activo con el compromiso de recomprarlo más adelante.

3. Anexo: Discrepancia estadística

La discrepancia estadística es el resultado obtenido al sumar las diferencias en la estimación de los resultados fiscales de los distintos sectores que conforman la muestra de seguimiento fiscal del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y el Banco de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de la información de operaciones por encima de la línea (ingresos y gastos) estima el balance fiscal del Sector Público No Financiero y sus subsectores, conforme la muestra de entidades definida por el CONFIS. El Banco de la República halla el resultado fiscal a partir de las variaciones netas de pasivos y activos. Las diferencias obtenidas entre ambas metodologías es lo que se define al inicio de este párrafo como discrepancia estadística.

Para el primer trimestre de 2025, la discrepancia estadística en la estimación del resultado fiscal del SPNF fue de $-\$7,3$ billones, equivalente a $0,4\%$ del PIB. A continuación, se describen las operaciones que ajustan la discrepancia estadística entre los resultados obtenidos para el GNC. Tal como se indicó en el informe de cierre de 2019 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 (Capítulo 6), a partir de ese año se reconocieron en la deuda del GNC cuatro tipos de pasivos (relacionados con sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, el sistema de salud, el Fomag, y bonos pensionales) que se han venido acumulando en vigencias anteriores y que, por limitaciones metodológicas y de información, no habían sido incluidos hasta el momento de publicación del MFMP de ese año.

Dicha operación consistió en el reconocimiento de dichos pasivos como deuda pública de la Nación y su posterior amortización por medio de instrumentos de deuda de menor costo financiero. La estimación a la fecha del valor de los pasivos reconocidos por la Nación es $\$24.509$ mm, equivalentes a $2,3\%$ del PIB de 2019. A partir del primer semestre de 2019 se incluyen en las cifras de deuda pública del GNC, el GG y el SPNF el saldo del reconocimiento de dichos pasivos, bajo la línea "CxP reconocimiento de pasivos - PGN 2019 y PND 2018-2022". Durante 2019, se realizaron amortizaciones de dicho pasivo por $\$6.775$ mm, en 2020 por $\$2.432$ mm, en 2021 por $\$3.528$ mm, en 2022 por $\$8.069$ mm, en 2023 por $\$807$ mm y en 2024 por $\$233$ mm. En lo corrido de 2025 se realizaron amortizaciones por $\$400$ mm, con lo cual el saldo de dicho pasivo corresponde a $\$2.265$ mm.

Como se mencionó, por distintas limitaciones metodológicas y de información no es posible asignar a vigencias específicas el mayor déficit que generó la acumulación de dichas cuentas por pagar de pasivos costosos. Sin embargo, para realizar las amortizaciones de dichos pasivos se requirieron fuentes de financiamiento adicionales en 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, lo que implica un aumento adicional en los pasivos de la Nación. Esto genera una discrepancia estadística con el Banco de la República. Para el primer trimestre de 2025 el monto total de dichas operaciones de amortización (que implicaron mayor financiamiento para la Nación) corresponden a $\$400$ mm. Al restarle ese valor a la discrepancia estadística, y al tener en cuenta otro tipo de operaciones de financiamiento no reconocidas por encima de la línea del GNC, como el pago de las obligaciones del FEPC causadas en 2024 por $\$2.229$ mm y la diferencia entre el valor nominal y de mercado de los rendimientos financiero del FONPET por $\$87$ mm, la discrepancia estadística se ubica en $-\$2.665$ mm, equivalente a $0,16\%$ del PIB.



CIERRE
FISCAL
2025

▶ Ministerio de Hacienda

▶ Ministerio de Hacienda

▶ @MinHacienda

▶ @minhacienda

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

▶ Carrera 8 N° 6c - 38, Bogotá D.C. Colombia
Código postal 111711

▶ Conmutador 6013811700
Fuera de Bogotá 01-8000-910071

▶ atencióncliente@minhacienda.gov.co

▶ www.minhacienda.gov.co