

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Perspectiva de longo prazo do gasto com pessoal do Governo Federal brasileiro (1995-2025)

Estudos especiais do BNDES
68/2026

Introdução

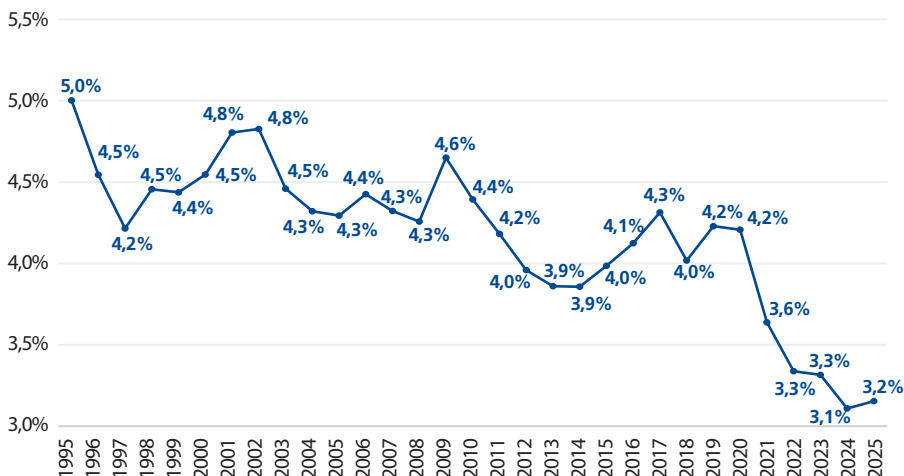
O gasto primário com pessoal constitui uma das principais rubricas do orçamento público brasileiro e, em razão das características da organização do serviço público, apresenta peculiaridades como vínculos empregatícios estáveis, regras de progressão funcional, acordos salariais plurianuais e regimes previdenciários próprios. Sua trajetória reflete tanto decisões explícitas de política fiscal quanto o ambiente macroeconômico, o desenho institucional e o tamanho do Estado.

Embora frequentemente apontado como um dos principais vetores de pressão da despesa primária do Governo Federal, o comportamento do gasto com pessoal ao longo do tempo revela uma dinâmica mais complexa. A evolução dessa rubrica combina períodos de contenção, fases de recomposição salarial e, mais recentemente, um ajuste expressivo ao se considerar sua proporção ao produto interno bruto (PIB).

Este *Estudo especial do BNDES* analisa a evolução do gasto primário com pessoal do governo brasileiro desde meados da década de 1990, destacando sua dinâmica durante esse período e as mudanças recentes em sua composição. A análise se baseia tanto em dados do Ministério do Planejamento quanto da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), expressos em proporção do PIB, e permite avaliar tendências estruturais ao longo de distintos ciclos econômicos e fiscais. É importante salientar que a utilização de fontes diferentes não muda a dinâmica de longo prazo dessa rubrica como despesa primária do Governo Federal.

A trajetória do gasto primário com pessoal em proporção do PIB (Gráfico 1) sintetiza de forma clara os principais movimentos dessa rubrica ao longo das últimas três décadas. Observa-se uma tendência de redução no longo prazo, interrompida por períodos de estabilização e recomposição, e uma inflexão particularmente relevante a partir do fim da década de 2010, quando o gasto atinge patamar baixo para os padrões históricos.

GRÁFICO 1. EVOLUÇÃO DO GASTO COM PESSOAL DO GOVERNO FEDERAL (% PIB) – 1995 A 2025



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2017) para os anos de 1995 a 1997; e em Brasil (2026b) para os demais anos.

O período 1995–2002: ajuste fiscal e reorganização do Estado no pós-Plano Real

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso, o gasto com pessoal foi tratado como variável central do processo de consolidação fiscal associado ao Plano Real. A estabilização monetária eliminou o efeito inflacionário que, no período anterior, reduzia automaticamente o valor real da folha de pagamentos do Governo Federal, tornando explícita a necessidade de ajustes institucionais.

Uma parte do período caracterizou-se por uma estratégia deliberada de contenção do crescimento do gasto com pessoal, combinando:

- ▶ forte restrição à realização de concursos públicos;
- ▶ programas de desligamento voluntário e reorganização administrativa;
- ▶ privatizações e redução do escopo direto do Estado; e
- ▶ política salarial marcada por reajustes nominais esparsos e frequentemente inferiores à inflação.

Embora não tenha ocorrido um congelamento formal contínuo, o resultado prático foi uma compressão real das remunerações e uma redução do número de servidores ativos. Como consequência, o gasto com pessoal em proporção do PIB apresentou trajetória declinante entre 1995 e 1997, sendo gradualmente recomposto até 2002. Portanto, o período de 1995 a 2002 pode ser caracterizado em duas partes: a primeira, entre 1995 e 1997, em que houve forte queda do gasto com pessoal em relação ao PIB, fruto da estratégia de contenção da demanda agregada da economia na fase imediatamente posterior à implementação do Plano Real em 1994; e a segunda, entre 1998 e 2002, em que ocorreu uma recomposição gradual que levou o nível de gastos primários com pagamento de pessoal a 4,8% do PIB.

O período 2003-2010: recomposição salarial negociada e crescimento econômico

A partir de 2003, observa-se uma mudança relevante na condução da política de pessoal. Após um longo período de compressão real das remunerações, iniciou-se,

com os governos Lula, um processo de recomposição salarial negociada, em um contexto macroeconômico mais favorável, marcado por crescimento econômico robusto, melhora dos termos de troca e fortalecimento das contas externas.

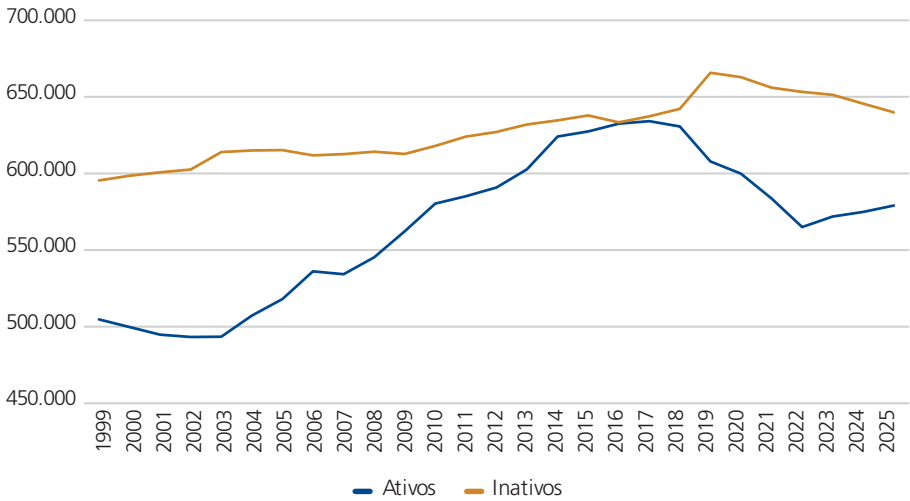
Esse processo ocorreu principalmente por meio de:

- acordos plurianuais com carreiras do Executivo Federal, intensificados a partir de 2005;
- reestruturação e fortalecimento de carreiras típicas de Estado;
- retomada moderada dos concursos públicos, especialmente em áreas estratégicas.

Assim, conforme pode ser visto no Gráfico 2, o ano de 2003 marca uma retomada do número de servidores ativos após quatro anos sucessivos de queda. Do ponto de vista macroeconômico, entretanto, é importante destacar que a recomposição salarial e a retomada dos concursos não se traduziram em elevação expressiva do gasto com pessoal em proporção do PIB, com o forte crescimento do PIB nominal ao longo do período absorvendo grande parte do aumento da folha de pagamentos da União. Assim, a relativa estabilidade do gasto com pessoal entre 2003 e 2010 reflete menos a ausência de reajustes e mais a interação entre recomposição salarial, as mudanças no regime previdenciário dos servidores (com efeitos graduais sobre a composição entre ativos e inativos) e a expansão da atividade econômica.¹

1 O gasto com pessoal inativo (isto é, a soma entre aposentados e pensionistas) teve uma queda de 0,25% do PIB entre 2003 e 2010. Essa redução pode ser explicada principalmente pela reforma da previdência dos servidores (Emenda Constitucional 41 de 15 de dezembro de 2003), que instituiu a contribuição previdenciária dos inativos, o fim da aposentadoria integral para os servidores admitidos a partir de então, além de idade mínima – 60 anos para homens e 55 anos para mulheres – para recebimento da aposentadoria integral de servidores já ativos (Brasil, 2003; Giambiagi, 2025).

GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS – 1999-2025



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2026a).

O aumento pontual do gasto com pessoal em proporção ao PIB observado em 2009 decorreu sobretudo dos efeitos da crise internacional sobre a dinâmica do PIB, tratando-se, mais uma vez, de um efeito cíclico, e não de uma inflexão estrutural na política de pessoal. A média do gasto com pessoal em relação ao PIB entre 2003 e 2010 foi de 4,4%.

O período 2011-2014: acomodação do gasto e início de perda de participação no PIB

No período de 2011 a 2014, a dinâmica do gasto com pessoal apresenta uma mudança relevante em relação à década anterior, caracterizada por acomodação e redução gradual da despesa em proporção do PIB. Embora reajustes nominais

decorrentes de acordos firmados entre 2008 e 2010 ainda estivessem em vigor, a intensidade deles foi inferior à observada no período de recomposição mais intensa da década de 2000.

Ao mesmo tempo, o crescimento do PIB nominal ao longo do período, ainda que em desaceleração, passou a superar o crescimento da folha de pagamentos, produzindo um efeito líquido de redução do gasto com pessoal em relação ao PIB. A despesa primária com pessoal recuou de patamares próximos a 4,4% do PIB em 2010 para níveis em torno de 3,9% em 2013 e 2014. A média do período foi de 3,9%, cerca de 0,5 p.p. inferior à média entre 2003 e 2010.

A decomposição do gasto sugere que essa trajetória refletiu, principalmente, a moderação do gasto com servidores da ativa, em especial no componente civil, associada à redução do ritmo de contratações e à menor intensidade dos reajustes salariais. Em contraste, as despesas com aposentadorias e pensões mantiveram comportamento mais estável, evidenciando seu caráter mais inercial.

Assim, o período de 2011 a 2014 pode ser interpretado menos como uma fase de pressão sobre o gasto com pessoal e mais como um momento de transição e acomodação, no qual essa rubrica passa a perder participação no PIB de forma gradual, antecipando o ajuste mais pronunciado que se observaria nos anos seguintes, já em um contexto macroeconômico adverso.

O período 2015-2018: recessão profunda e contenção de gastos

A recessão de 2015-2016 alterou de forma decisiva o ambiente macroeconômico e fiscal. A forte contração do PIB real, combinada à deterioração do resultado primário e ao aumento da dívida pública, levou a uma mudança relevante na orientação da política fiscal, inclusive no que se refere à dinâmica do gasto com pessoal.

Do ponto de vista da política de pessoal, o período foi marcado pela interrupção de novos acordos salariais relevantes, pela limitação de reajustes nominais e pela redução do ritmo de concursos públicos. Diferentemente do período anterior, a contenção deixou de ser apenas um efeito indireto do crescimento econômico mais fraco e passou a refletir uma estratégia explícita de ajuste fiscal.

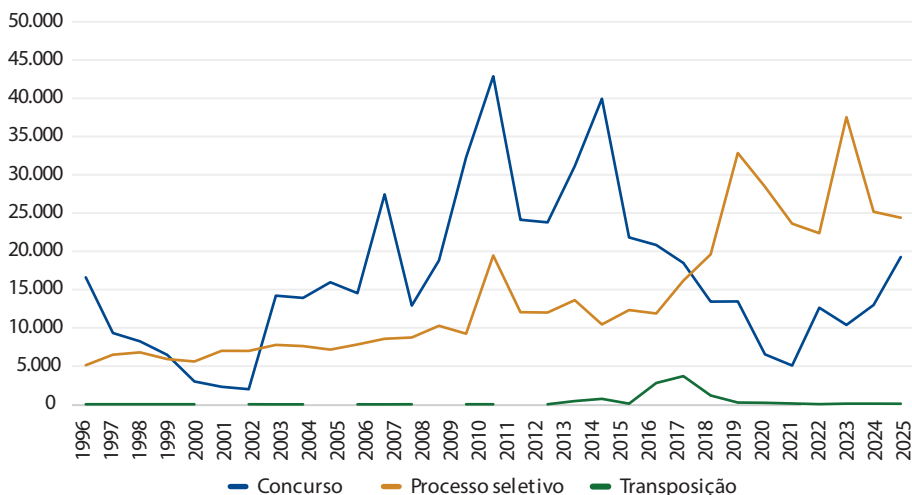
A aprovação da Emenda Constitucional do Teto de Gastos (Brasil, 2016) representou um marco institucional nesse processo ao limitar o crescimento da despesa primária à inflação (IPCA) em termos reais. Ainda que seus efeitos plenos tenham se materializado apenas nos anos subsequentes, a nova regra reforçou a necessidade de moderação da folha de pagamentos como parte do esforço de consolidação fiscal.

Ao observar as novas entradas no setor público (Gráfico 3), nota-se mudança no perfil de ingresso a partir de 2016, com maior utilização de processos seletivos e contratações por tempo determinado, contrastando com a predominância de concursos públicos nos anos anteriores. Em termos gerais, essa tendência persiste até 2025, sugerindo mudança no conjunto de vínculos utilizados para recomposição de pessoal.

Do ponto de vista da razão entre gasto com pessoal e PIB, a dinâmica foi inicialmente influenciada pelo comportamento do denominador. A contração do PIB em 2015 e 2016 gerou elevação pontual do indicador, mesmo em um contexto de alta moderada da despesa com pessoal. Nos anos seguintes, com a retomada gradual da atividade econômica e a manutenção da contenção da folha, a razão voltou a recuar, aproximando-se de 4,0% do PIB no fim de 2018.

Assim, o período 2015-2018 pode ser interpretado como uma fase de transição entre a acomodação observada em 2011-2014 e o ajuste mais pronunciado que se consolidaria a partir de 2019. Embora a política de pessoal já estivesse orientada pela contenção, a dinâmica agregada do indicador ainda refletia, em grande medida, os efeitos do ciclo econômico e a inércia própria dessa despesa.

GRÁFICO 3. EVOLUÇÃO DAS NOVAS ENTRADAS NO SETOR PÚBLICO POR MODO DE INGRESSO – 1995-2025



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2026a).

O período 2019-2025: inflexão estrutural e novo patamar do gasto com pessoal

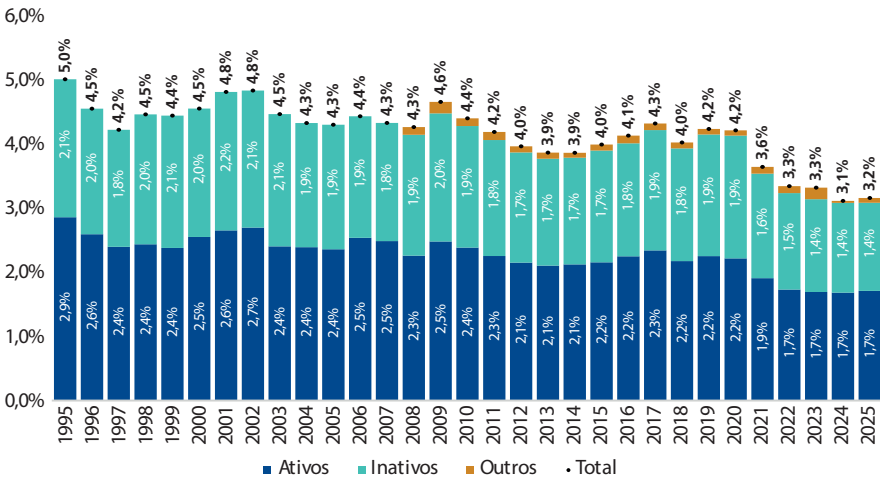
A partir de 2019, observa-se a inflexão mais clara de toda a série histórica. O período foi marcado por uma política prolongada de ausência de reajustes salariais nominais generalizados para o funcionalismo civil federal, combinada à redução do ritmo de contratações.

Com a retomada do crescimento econômico no pós-pandemia, esse conjunto de fatores produziu um efeito significativo sobre a razão gasto com pessoal/PIB. Além da alta do PIB real, a desarticulação das cadeias globais de valor no contexto de saída da pandemia gerou aceleração do nível de preços, que se traduziu em

forte elevação do deflator implícito do PIB, gerando aceleração do PIB nominal. Entre 2019 e 2025, a despesa primária com pessoal caiu de cerca de 4,2% do PIB para aproximadamente 3,2%, atingindo um dos menores patamares da série. Diferentemente de episódios anteriores, esse movimento não reflete apenas flutuações cíclicas, mas uma mudança relevante de patamar, sustentada por vários anos consecutivos.

A abertura do gasto com pessoal em proporção ao PIB com maior detalhamento evidencia aspectos interessantes, particularmente entre 2019 e 2025. O Gráfico 4 mostra tal evolução segmentada entre servidores ativos e inativos. Nota-se que o ajuste da despesa com pessoal foi relativamente equilibrado. Enquanto o gasto com servidores da ativa representava 2,3% do PIB em 2019, ao fim de 2025 esse valor havia caído para 1,7%. Já a despesa com os inativos, que representava 1,9% do PIB em 2019, atingiu 1,4% em 2025. Dessa forma, o ajuste durante 2019-2025 foi relativamente compartilhado entre ativos e inativos.

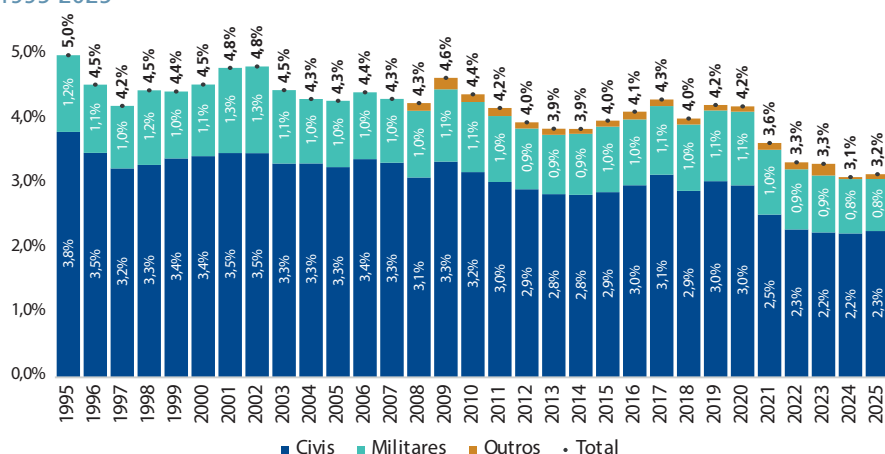
GRÁFICO 4. EVOLUÇÃO DO GASTO COM PESSOAL: ATIVOS E INATIVOS (% PIB) – 1995-2025



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2017) para os anos de 1995 a 1997; em Brasil (2026b) – total agregado com gasto com pessoal – e Brasil (2017) – composição do total – para 1997 a 2007; e em Brasil (2026b) de 2008 em diante.

Contudo, tal ajuste foi realizado de maneira bastante assimétrica quando se analisa o recorte entre civis e militares. O Gráfico 5 mostra que o gasto com pessoal civil caiu de 3,0% para 2,3% do PIB entre 2019 e 2025, isto é, 0,7 p.p., ao passo que a parcela dos militares teve uma redução de 1,1% para 0,8%, 0,3 p.p. Assim, embora a queda relativa tenha sido proporcional entre civis e militares (cerca de 27% e 29%, respectivamente), aproximadamente 72% da redução total observada entre 2019 e 2025 concentrou-se nas despesas com pessoal civil, devido principalmente à sua maior participação no total dos gastos.

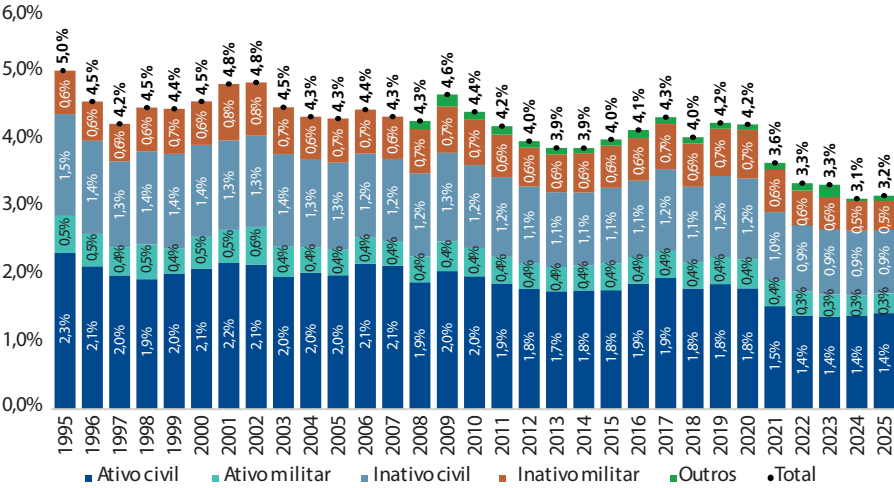
GRÁFICO 5. EVOLUÇÃO DO GASTO COM PESSOAL: CIVIS E MILITARES (% PIB) – 1995-2025



Fonte: Elaboração própria com base Brasil (2017) para os anos de 1995 a 1997; em Brasil (2026b) – total agregado com gasto com pessoal – e Brasil (2017) – composição do total – para 1997 a 2007; e em Brasil (2026b) de 2008 em diante.

Combinando os dois recortes de análise, nota-se que o gasto com pessoal civil da ativa saiu de 1,8% do PIB em 2019 para atingir 1,4% em 2025, sendo responsável por cerca de 42% do ajuste total do gasto primário com pessoal. Tal fato refletiu a combinação entre ausência de reajustes nominais, menor expansão do quadro de funcionários e crescimento do PIB. Já os civis inativos também tiveram redução, saindo de 1,2% em 2019 para 0,9% em 2025, representando cerca de 30% do ajuste total. A contribuição dos militares, por sua vez, tanto da ativa quanto aposentados, foi bem mais modesta (Gráfico 6).

GRÁFICO 6. EVOLUÇÃO DO GASTO COM PESSOAL: ATIVOS E INATIVOS CIVIS E MILITARES (% PIB) – 1995-2025



Fonte: Elaboração própria com base Brasil (2017) para os anos de 1995 a 1997; com base em Brasil (2026b) – total agregado com gasto com pessoal – e Brasil (2017) – composição do total – de 1997 a 2007; e com base em Brasil (2026b) de 2008 em diante.

Considerações finais

A análise de longo prazo do gasto primário com pessoal no Brasil evidencia que, apesar de sua relevância fiscal e de suas características particulares, essa rubrica não tem sido o principal fator de pressão sobre a trajetória ascendente da despesa primária no longo prazo. Ao contrário, o gasto com pessoal tem funcionado, em diferentes momentos, como variável de acomodação, respondendo com defasagem a choques macroeconômicos e decisões institucionais.

Embora haja espaço para aprimoramentos no desenho da política de pessoal do Governo Federal, como o estabelecimento de metas de desempenho e mecanismos de remuneração por produtividade, a incorporação das novas tecnologias digitais e ajustes em categorias específicas, a análise dos dados

sob o ponto de vista macroeconômico em perspectiva histórica sugere que a dinâmica ascendente da despesa primária está mais associada a componentes de maior rigidez e indexação legal, em especial benefícios previdenciários e outras despesas obrigatórias.

Nesse sentido, o debate fiscal deve reconhecer o papel do gasto com pessoal, mas situá-lo corretamente dentro de uma visão mais ampla sobre os determinantes estruturais da despesa pública no Brasil.

Referências

BRASIL. *Emenda Constitucional 41 de 19.12.2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: Senado Federal, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 9 fev. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional 95 de 15.12.2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Painel Estatístico de Pessoal*. Brasília, DF, 2026a. Disponível em: <https://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoas e Informações Organizacionais*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/boletim-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. *Secretaria do Tesouro Nacional. Estatísticas Fiscais do Governo Geral*. Brasília, DF, 2026b. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>. Acesso em: 17 mar. 2026.

GIAMBIAGI, F. *A previdência social no Brasil: tendências e desafios*. Rio de Janeiro: BNDES, 2025. (Textos para Discussão n. 164). Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/27627/1/PRLiv_216513_Previd%c3%aancia%20social%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

Editado pela Gerência de Editoração e Memória do
Departamento de Relacionamento da
Área de Relacionamento, Marketing e Cultura

