

OS EFEITOS DA LIMITAÇÃO: O NOVO REGIME FISCAL NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL

JAILTON FERNANDES DE AZEVEDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

ALINE DUARTE DA SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

ARMANDO PEREZ PALHA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

MAURÍCIO ASSUERO LIMA DE FREITAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

Agradecimento à órgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

OS EFEITOS DA LIMITAÇÃO: O NOVO REGIME FISCAL NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL

RESUMO

Em 2016, o governo federal aprovou emenda à Constituição com o intuito de instituir o "novo regime fiscal", especificamente, ressalta-se a Emenda Constitucional (EC) n.º 95/2016. Assim, este estudo objetivou analisar o referido regime no âmbito da Justiça Eleitoral, fundamentando-se nos efeitos deste nas despesas do órgão no período de 11 (onze) exercícios (2011 a 2021). Para tanto foi realizada uma pesquisa descritiva de corte seccional, utilizando a execução orçamentária das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) do período, cujas conclusões são apresentadas por meio de métodos estatísticos, conferindo ao estudo um caráter de pesquisa quantitativa, na qual os foram dados alinhados em painel. Foram realizados teste de validação das variáveis definidas, além do resumo estatístico das mesmas, e com dados em painel. Os resultados obtidos demonstram dinâmica ou variação de alavancagem e queda das despesas de forma considerável, destacando-se as despesas com pessoal e encargos sociais nos últimos anos após a implementação do novo regime. Com relação às limitações pode-se destacar o fato de se tratar de um estudo de caso, o qual limita as generalizações. De modo geral, os resultados deste estudo contribuem para uma melhor compreensão dos efeitos da Emenda Constitucional (EC) n.º 95/2016 em órgãos públicos, notadamente em estruturas do Poder Judiciário da União.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; Despesa Pública; Emenda Constitucional nº 95/2016.

1 INTRODUÇÃO

A política orçamentária envolve uma série de objetivos distintos, que acabam se sobrepondo na prática e dificultando um desenho político eficiente, ou seja, um desenho que faça justiça aos seus diversos objetivos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989). O orçamento, conforme ressaltado por Matias-Pereira (2017), é instrumento essencial para os planejadores, porque eles necessitam de recursos financeiros para tornar seus planos operacionais. O planejamento pode até não atingir seus objetivos quando implementado, mas a implementação fica inviabilizada e sequer pode ser tentada quando as alocações de recursos não são efetivadas no processo orçamentário.

A importância do sistema e do processo orçamentário brasileiro pode ser dimensionada pelo tratamento que o assunto recebe na Constituição Federal, que determina um modelo orçamentário composto por três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Pontes Lima (2015) destaca que parte da doutrina aponta a lei do orçamento público (LOA) como a mais importante do país para o cotidiano na Administração Pública depois da Constituição Federal.

Além disso, a experiência recente brasileira é marcada pela tentativa de se criar mecanismos que contenham o crescimento da despesa pública, como a regra de resultado primário (Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF) e a regra do teto de gastos (EC nº 95/2016). Atualmente, inclusive, tramita no Congresso Nacional mais uma dessas tentativas por meio do Projeto de Lei Complementar 93/2023, que visa substituir a regra do teto de gastos (EC nº 95/2016) e instituir regime fiscal sustentável que garanta a estabilidade macroeconômica e crie condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 - EC, conhecida na origem por PEC do “Teto dos Gastos Públicos” instituiu o Regime Fiscal do Teto dos Gastos Públicos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - OFSS, para todos os Poderes da União. Ou seja, durante a vigência desse modelo, não poderá haver crescimento real das despesas públicas federais e o gasto de cada ano se limita às despesas do ano anterior, corrigidas pela inflação (ABRAHAM, 2021).

Esse modelo se relaciona com a afirmação de que o processo orçamentário é fortemente marcado pelo incrementalismo, pois sua base é formada pelos programas que entraram no orçamento e nele se perpetuaram, envolvendo sempre a grande parte dos recursos orçamentários, como as decorrentes das vinculações e das despesas obrigatórias (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966; PONTES LIMA, 2015; GIACOMONI, 2021). No entanto, a regra do teto de gastos foi contornada formalmente por diversos pretextos e acabou fracassando na tentativa de retirar parcela da discricionariedade dos decisores políticos sobre o orçamento, devido, entre outros, a conjunturas políticas desfavoráveis ou fatores inerentes a circunstâncias de aplicação (SANTOS; BITTENCOURT, 2023).

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (STN, 2021), é importante compreender os diferentes aspectos da contabilidade aplicada ao setor público (CASP), dentre eles o aspecto orçamentário, de modo a interpretar corretamente as informações contábeis. Para compreender o orçamento público é necessário conhecer a sua estrutura de registro e evidenciação, bem como o seu sistema de classificação. A classificação por categorias econômicas é uma delas, que é desdobrada em seis grupos que buscam evidenciar em qual classe de gasto será realizada a despesa.

Com base no exposto, esse trabalho visa analisar os efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016, EC 95/2016, na execução orçamentário por Grupo de Natureza de Despesas da Justiça Eleitoral no período de 11 (onze) exercícios (2011 a 2021). A escolha desse órgão se deve ao fato de ter uma ação orçamentária (4269 – Pleitos Eleitorais) explicitamente excluída do teto de gastos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o que pode minimizar distorções relativas à existência de anos eleitorais e não eleitorais durante o período analisado.

Justifica-se o presente estudo pela necessidade de avaliar o impacto fiscal gerado, permitindo avaliar como as despesas orçadas foram restringidas e compreender como a alocação e distribuição de recursos foi afetada dentro do órgão. Isso pode auxiliar na tomada de decisão de gestores públicos, fornecendo informações, por exemplo, para que se avalie a necessidade de ajustes orçamentários, reivindique recursos adicionais ou implemente medidas para mitigar os impactos negativos causados pela restrição dos gastos em determinado grupo de natureza de despesa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Estudos anteriores

O modelo orçamentário brasileiro se relaciona com a teoria orçamentária do incrementalismo presente no trabalho de Davis, Dempster e Wildavsky (1966). Para os autores, o auxílio mais importante para o cálculo do orçamento é o método incremental. Ou seja, os orçamentos não seriam ativamente revisados como um todo, mas partiriam do orçamento atual como base para o orçamento posterior. Para Silva, Nascimento e Silva (2021), Emenda Constitucional nº 95/2016 convalida essa metodologia no âmbito do Governo Federal.

O processo orçamentário brasileiro sofre forte influência incremental nas três esferas de governo no Brasil (ALVES, 2016). Fittipaldi, Costa e Araújo (2017) analisaram o comportamento do gasto social brasileiro entre os anos de 1995 e 2014, verificando os orçamentos da União, percebendo semelhança no estudo realizado por Melo, Lunkes, Schäfer

e Bortoluzzi (2018) que analisaram o processo de decisão em uma instituição de ensino superior (IES), onde identificaram a existência, entre outros achados, do modelo incremental.

Segundo Silva, Nascimento e Silva (2021), a Emenda Constitucional nº 95/2016 convalida essa metodologia (incremental) no âmbito do Governo Federal. Nesse sentido, Vairão Júnior e Alves (2017) buscaram investigar a quem beneficiou a instituição da Emenda Constitucional nº 95/2016 e o que isso representa, e identificaram um favorecimento à iniciativa privada em detrimento da atuação pública, uma vez que as funções mais afetadas na adoção de tais medidas são as que teriam como destinatários a parcela da população mais pobre, que mais necessita de ações de governo.

Lopes, Santos e Alencar (2021) buscaram analisar o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 na restrição de gastos públicos sob o orçamento da Universidade Federal do Pará e perceberam reduções significativas no orçamento com investimento, principalmente em 2019, além de divergências entre os valores executados e os previstos pelo Tesouro Nacional.

Oliveira, Vieira, Santos e Niyama (2022) avaliaram, em um cenário hipotético e por meio de abordagem retrospectiva, no período de 1995 a 2017, os efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016 sobre o orçamento da Universidade de Brasília, a partir de um modelo econométrico de previsão de despesa paga. Segundo o modelo proposto, a Universidade não conseguirá se manter exclusivamente com o financiamento governamental, o que representa um grande desafio para a manutenção dos níveis de atividade de seus cursos de ensino, pesquisa e extensão.

2.2 Incrementalismo orçamentário

De acordo com Davis, Dempster e Wildavsky, (1966), os cálculos incrementais prosseguem de uma base existente, relacionada às expectativas comuns de que os programas serão realizados perto do nível de gastos. O compartilhamento generalizado dessas expectativas mantidas em relação à base forneceria um poderoso (embora informal) meio de garantir a estabilidade. Para Chan e Robin (1987), o orçamento incremental pode ser uma estratégia útil quando há assimetria de informações.

Pontes Lima (2015) concorda com a afirmação de que o orçamento é fortemente marcado pelo incrementalíssimo, com a peça de um ano meramente repetindo a do ano anterior, com pequenos ajustes em decorrência de alterações nas receitas. O autor ainda relaciona a baixa margem de decisão sobre o orçamento de cada ano em relação ao orçamento total ao fato da maior parte das despesas ser de pagamento obrigatório, como é o caso dos gastos com o funcionalismo público, com benefícios previdenciários, com o custeio da máquina pública etc. Todavia, o autor destaca que, apesar do valor decidido anualmente ser pequeno em relação ao valor total do orçamento, em termos absolutos, não são desprezíveis.

Também nessa direção, Giacomoni (2021), destaca, ao comentar o modelo, a pouca flexibilidade quando da elaboração de cada novo orçamento, pois decisões tomadas há bastante tempo incluíram programas no orçamento, os quais tendem a se perpetuar. Com isso, esses programas mais antigos levariam vantagem na luta por recursos. Assim, o incrementalismo orçamentário seria a negação da integração entre o planejamento e o orçamento, pois os órgãos e agências que dependem de recursos de um orçamento central sempre têm uma expectativa de quanto deve ser sua fatia no orçamento em elaboração.

Assim, o Estado precisa administrar seus gastos e saber se terá recursos financeiros suficientes para financiá-los, identificando a origem de suas receitas e toda a programação de despesas que irá realizar (ABRAHAM, 2021). Dessa forma, a atividade financeira estatal é o conjunto de ações do Estado para a obtenção de receita e realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas (CARNEIRO, 2020).

As finanças públicas de um país se fundamentam na obtenção, distribuição, utilização e controle dos recursos financeiros do Estado, estando orientadas para a gestão das operações relacionadas com a receita, a despesa, o orçamento e o crédito público. Assim, tem por objeto o estudo da atividade financeira do Estado, visando municiar os agentes públicos de elementos necessários à formulação e implementação da política financeira do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2017; HARADA, 2021).

O fato de ser puramente instrumental é uma das principais características da atividade financeira estatal, já que obter recursos e realizar gastos não é um fim em si mesmo (CARNEIRO, 2020). Portanto, essas funções resumem-se a uma atividade-meio, relacionada à consecução dos objetivos estatais, a qual, por sua vez, consubstancia a atividade-fim (ABRAHAM, 2021).

A atividade financeira, portanto, é dotada de uma função fiscal – voltada para a arrecadação, a gestão e a aplicação de recursos – e de uma função extrafiscal ou regulatória – que visa obter resultados econômicos, sociais e políticos (ABRAHAM, 2021).

O Estado deve funcionar como um meio para proporcionar satisfação e bem-estar, mediante uma organização, propícia ao regime de liberdade, prosperidade e justiça (KOHAMA, 2016). Tal situação se deve ao fato de bens e serviços públicos (como justiça, segurança etc.) serem, em regra, produzidos pelas repartições públicas (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Destaque-se que, o Brasil, segundo Abraham (2021), encontra-se com a difícil tarefa de equalizar as limitações financeiras e dificuldades de gestão pública com a necessidade de desenvolver a economia, extirpar a pobreza e as desigualdades, fomentar a livre-iniciativa, tudo isso de forma justa e solidária, sem violar os direitos dos indivíduos, nem renunciar aos valores sociais.

Para Piscitelli (2021) a atividade financeira do estado é representada pelo conjunto de ações desempenhadas visando à obtenção de recursos para seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas. Nesse contexto, um dos pilares é o orçamento público - peça responsável pela delimitação das receitas e despesas em um dado exercício.

Silva (2011) observa uma ligação íntima entre o orçamento e o desenvolvimento dos princípios democráticos, da ideia da soberania popular e, por conseguinte, do triunfo dos sistemas representativos do Governo. O referido autor divide o estudo do orçamento em dois aspectos: objetivo e subjetivo. O primeiro designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere à sua preparação, sanção legislativa, execução e controle. Já o segundo se constitui na faculdade adquirida pelo povo de aprovar a priori, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

O orçamento público é um instrumento de planejamento, gestão e controle financeiro fundamental no Estado Democrático de Direito que contempla a participação conjunta do Poder Executivo e do Legislativo, tanto na sua elaboração e aprovação, como também no controle da sua execução (ABRAHAM, 2021). Harada (2021) liga a crescente atuação legislativa no campo orçamentário ao seu caráter de instrumento representativo da vontade popular.

Ferreira (2016) informa que as despesas públicas são dispêndios estabelecidos na lei orçamentária determinados para o andamento dos serviços públicos e ampliações patrimoniais; pagamento dos compromissos referentes às dívidas públicas, entre outros. Além disso, a despesa pública é compreendida como a totalidade dos gastos do Estado ou diferente pessoa de Direito Público responsável pelo desempenho dos serviços públicos e afazeres que são de importância coletiva da comunidade. Desse modo, a despesa dentro do orçamento será compreendida como a anuência para dispêndios com diversas responsabilidades e funções governamentais (SILVA, 2007). Contudo, os autores Agbonkhese e Asekome (2014), afirmam que a evolução das despesas públicas ocorreu a partir do momento em que a economia de

mercado não conseguiu designar de forma adequada e igualitária, recursos para o desenvolvimento econômico e para a sociedade. Portanto, o orçamento (gastos públicos e legislação tributária governamental para o ano vigente), tornou-se um instrumento de controle, fiscalização e conexão entre as programações dos gastos do governo juntamente com as políticas de finanças e tributação (AGBONKHESE; ASEKOME, 2014).

Os custos orçamentários determinados pela lei orçamentária ou em lei especial que são utilizados para concretização dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais, cumprimento das dívidas públicas, além da devolução e pagamento de valores referentes ao recebimento de títulos de cauções, depósitos e consignações, podem ser compreendidos como despesas públicas. Ademais, a despesa na esfera pública, é estabelecida como o empenho da administração pública com o intuito de garantir a máquina administrativa (ANDRADE; MEDEIROS, 2020). Além disso, muitas vezes o aumento nos gastos públicos pode reduzir ou causar nenhuma diferença no desempenho da economia, conectando a relação entre despesa pública e desenvolvimento econômico. No entanto, determinadas alterações podem causar modificações no modelo que identifica a ligação entre gasto público e desenvolvimento econômico. Assim, a despesa pública pode ser usada de forma a entender a consequência dos setores da economia no crescimento econômico de países como o Brasil (YAHAYA; ONYABE, 2017). Desse modo, o autor Boretti (2018) afirma que a despesa pública possui a capacidade de impactar a demanda agregada, levando ao investimento privado. Portanto, caso haja ociosidade econômica, a demanda será responsável por incentivar a atividade econômica, levando a despesa pública a modificar a recessividade do ambiente.

Conforme ressalta Harada (2021), as preocupações em classificar as despesas públicas para melhor estudo e compreensão da matéria não são recentes, sendo “todas elas flutuantes e arbitrárias”, dependendo do enfoque a ser adotado. Uma dessas classificações visa dar indicações sobre os efeitos que o gasto público na economia e é constituída por duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital (GIACOMONI, 2021).

Dessa forma, a lei nº 4.320/1964 estabelece as normais gerais sobre o orçamento, utilizando essa classificação nos artigos 12 e 13, dividindo as despesas em categorias “correntes” com destino a despesas de custeio e transferências correntes e de capital, designada a investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Nos termos do MCASP (STN, 2021), a principal distinção entre essas duas categorias reside no fato da contribuição por parte das despesas de capital para a formação ou aquisição de um bem de capital. Fato que não ocorre com as despesas classificadas como correntes. A Portaria Interministerial nº 163/2001 dividiu cada categoria em 3 grupos de natureza de despesa: Grupos 1 (Pessoal e Encargos Sociais), 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 3 (Outras Despesas Correntes) para despesas correntes; e Grupos 4 (Investimentos), 5 (Inversões Financeiras) e 6 (Amortização da Dívida) para despesas de capital.

No volume III da LOA estão contidos os detalhamentos das ações orçamentárias do Poder Legislativo, Tribunal de Contas da União, Poder Judiciário, Defensoria Pública da União e o Ministério Público da União. Desse documento foram extraídos os valores totalizados para Órgão: 14000 - Justiça Eleitoral, referentes aos Grupos de Natureza de Despesa.

Giacomoni (2021) afirma que a principal finalidade desses grupos é demonstrar importantes agregados da despesa orçamentária, como pessoal, juros, amortização da dívida etc. Porém, considera um equívoco colocá-las, num mesmo plano, lado a lado, pois constituem um conjunto híbrido: parte são típicas subcategorias econômicas – Investimentos e Inversões Financeiras – e parte são elementos responsáveis por parcelas importantes da despesa. As despesas com pessoal, por exemplo, participam tanto da produção de bens e serviços correntes (custeio) como da produção de bens de capital (investimento).

Crepaldi e Crepaldi (2013) destacam que uma forma racional que pode ser adotada na alocação das despesas é dividi-las em obrigatórias e discricionárias. Nas primeiras estão

contidas as despesas que o poder público não tem a discricionariedade para suspender, e cujos montantes são fixados levando em conta condições determinadas em lei. Exemplos: despesas com pessoal e encargos sociais; sentenças judiciais; benefícios previdenciários; dispêndios mínimos que o governo deve fazer para assegurar à população os serviços essenciais. Já as discricionárias são aquelas geradas a partir da disponibilidade de recursos, como, por exemplo, os investimentos na construção de escolas, rodovias, hospitais etc.

A programação e a execução dessas despesas na LOA sofrem, pelo menos em tese, impacto da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União pelo prazo de 20 anos. Para 2017 estabeleceram-se as despesas de 2016 corrigidas em 7,2%. Para os exercícios posteriores, os valores serão os dos exercícios imediatamente anteriores, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro que vier a substituí-lo. Com a Emenda Constitucional nº 113, de 2021, o teto de gastos passou a ser corrigido pela inflação de janeiro a dezembro do ano anterior ao que se refere à LOA.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 estabelece limites individualizados para despesas primárias. Inicialmente, estes começaram a valer para o exercício de 2017, referente às despesas primária paga no exercício de 2016, incluindo os restos a pagar e demais operações, as quais afetam o resultado primário, sob a correção em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e, posteriormente, equivalem ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, considerando a correção pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho tem como base os dados coletados do Volume III da Lei Orçamentária Anual (LOA) para os exercícios de 2011 a 2022, bem como, na execução orçamentária para o mesmo período, obtida no portal Siga Brasil. A escolha desse corte temporal é decorrente da vigência da Emenda Constitucional nº 95/2016, com influência a partir da LOA 2017. Assim, existe até o presente momento, 6 (seis) leis orçamentárias (2017 a 2022) sancionadas e promulgadas dentro da vigência do Novo Regime Fiscal (NRF).

Optou-se por não incluir a dotação relativa à reserva de contingência (GND 9), que ocorreu somente nas leis orçamentárias para 2019 e 2020, em razão de se tratar uma dotação global que é especificamente destinada a determinado programa ou categoria econômica, cujos recursos somente podem ser utilizados para abertura de créditos adicionais, nos termos do decreto-lei 200/1967.

Ademais, em razão do objetivo de verificar eventuais efeitos do Novo Regime Fiscal na alocação de recursos na LOA, foram excluídos os valores relativos às ações 09HB e 0H07, destinadas à Contribuição da União para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais e 0Z00, Reserva de Contingência – Financeira, por representarem despesas financeiras não afetadas pelo teto.

Por fim, também foram excluídos os valores alocados na ação orçamentária 4269 – Pleitos Eleitorais, uma vez que a Emenda Constitucional nº 95/2016 excluiu essas despesas do teto de gastos imposto. Além disso, essa exclusão cumpre uma segunda função, que é a de minimizar distorções relativas à existência de anos eleitorais e não eleitorais durante o período analisado.

3.1 Base de dados

Observando que a composição da despesa abrange tanto as despesas correntes quanto as de capital. A primeira, é composta das despesas de custeio, as transferências correntes. Já a segunda, abrange os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital como despesas de capital.

O presente estudo considerou para análise as despesas que fazem parte ou são correlatas ao grupo classificado como, prioritariamente, como despesas correntes e/ou que são recorrentes para todos os órgãos pertencentes à Justiça Eleitoral. Sendo assim, na estrutura de contas da Justiça Eleitoral, a qual se refere ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os demais Tribunais regionais, além destes, o FP (fundo partidário). Fizeram-se também as seguintes segregações e exclusões: A primeira, trata-se da segregação do FP, de destinação específica aos partidos políticos; as inversões financeiras, excluída pela baixa frequência e pleitos eleitorais, expressamente excluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Deste modo, os dados utilizados no estudo foram os referentes ao TSE e tribunais regionais, os quais são inerentes às despesas com pessoal e encargos sociais, outras despesas e investimentos, bem como, contribuições previdenciárias. Todos estes presentes e recorrentes nos referidos órgãos. Sendo válido destacar que a legislação dá tratamento distinto a algumas ações orçamentárias.

Ainda quanto aos dados, é importante destacar que há dados de 2(duas) naturezas ou momentos da despesa, os dados de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos estavam na dimensão de planejamento. No entanto, os dados da despesa são oriundos da dimensão referentes à efetiva execução orçamentária. É necessário considerar que ao longo do exercício, há uma adequação da despesa à realidade no ano de execução.

3.2 Método

3.2.1 Variáveis da pesquisa e hipóteses

Visando alcançar o objetivo do presente estudo, foi definida como variável dependente as Despesas (Desp), visto que demonstra, em termos gerais, o principal elemento para verificação do efeito da legislação inerente ao novo regime fiscal. Espera-se uma redução no padrão de crescimento da despesa, já que estão limitadas à inflação. Por outro lado, essa expectativa pode ser frustrada pelo fato de a regra do teto de gastos ter sido contornada formalmente (SANTOS; BITTENCOURT, 2023), bem como pela tendência de programas que entraram no orçamento se perpetuaram, envolvendo sempre a grande parte dos recursos orçamentários, como as decorrentes das vinculações e das despesas obrigatórias (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966; PONTES LIMA, 2015; GIACOMONI, 2021).

O montante necessário para o desenvolvimento desses programas é distribuído por meio da classificação por natureza da despesa (MCASP, 2021). Esses grupos serão utilizados como base para as variáveis independentes, uma vez que esses agregam elementos de despesa com características semelhantes quanto ao objeto de gasto, o que tem potencial para explicar se e onde houve modificações significativas do processo orçamentário anual.

Assim, em consonância com o escopo deste trabalho, foram definidas as variáveis independentes descritas. A fim de verificar o impacto das despesas considerando o período de 11 (onze) anos, 2011 a 2021.

3.2.2 Modelo Econométrico

A proposta de análise dos dados se faz por um painel balanceado com 308 observações referentes a 27 tribunais regionais e o Superior Tribunal Eleitoral (TSE) e avaliados ao longo de 11 anos. O modelo matemático é dado por:

$$Desp_{it} = \beta_0 + \beta_1 PeEs_{it} + \beta_2 Odc_{it} + \beta_3 Inv_{it} + \beta_4 Cont_{it} + \beta_5 Dummy_Lei + e_{it} \quad (1)$$

Assim, após o tratamento dos dados, foram realizados os seguintes passos: estatística descritiva, testes para verificação se há violação dos pressupostos exigidos para aplicação de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), ou seja, a verificação das variáveis. Por fim, a regressão linear múltipla, cujo modelo geral segue abaixo: Onde,

- β_0 = ponto de origem da curva de regressão (constante; intercepto);
- β_1 = coeficiente associado a variável independente do Pessoal e Encargos Sociais (PeEs);
- β_2 = coeficiente associado a variável independente das Outras Despesas Correntes (Odc);
- β_3 = coeficiente associado a variável independente dos Investimentos (Inv);
- β_4 = coeficiente associado a variável independente das Contribuições Patronais (Cont.);
- β_5 = Variável que assume o valor de 0 para anos antes da implementação da lei e 1 para anos após a implementação da lei (*Dummy_Lei*).

Visando a análise dos dados da pesquisa, foi construída uma série temporal a partir de uma planilha chamada “Banco de Dados dos Tribunais Eleitorais” elaborada com o auxílio do Sistema Siga Brasil. Com este propósito, utilizou-se o *software Microsoft Excel* para agrupar os valores dos tribunais eleitorais de todos os Estados brasileiros por Estado e ano, no período de 2011 a 2021.

O uso da regressão linear foi complementado pela realização da correlação, buscando compreender como a Emenda Constitucional nº 95/2016 é responsável por favorecer ou prejudicar despesas referentes à Justiça Eleitoral no período estudado. As hipóteses utilizadas na pesquisa dizem respeito:

H0: O novo regime fiscal implementado em 2016 não teve nenhum impacto, estatisticamente significativo, na despesa orçamentária total da Justiça Eleitoral considerando o período de 2011 a 2022.

H1: O novo regime fiscal implementado em 2016 teve um impacto, estatisticamente significativo, na despesa orçamentária total da Justiça Eleitoral considerando o período de 2011 a 2022.

Quanto à tabulação dados, esta foi realizada no *software Microsoft Excel®*, ademais, a análise foi desenvolvida por meio do *software* estatístico *Gretl*.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

4.1 Análise descritiva

Quanto às variáveis independentes, não há fatores que se repetem (moda) ao longo do período. Em média, os valores relativos ao pessoal e encargos sociais são os maiores, seguidos das outras despesas recorrentes, contribuições previdenciárias e investimentos, nesta ordem. Esta análise preliminar utilizou a estatística descritiva com um nível de confiança de 95%, conforme tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Estatística descritiva

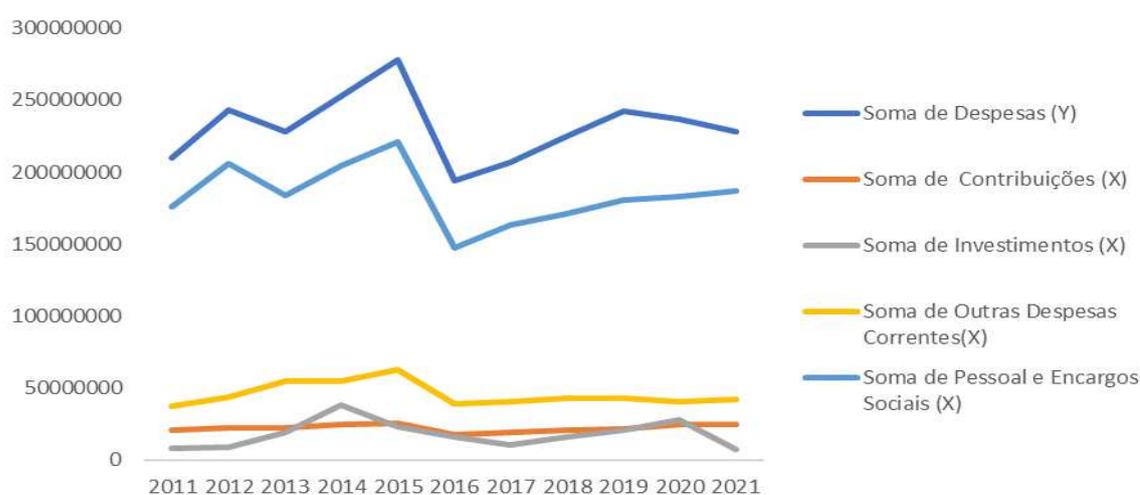
	Despesas (em milhões de R\$)	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos (em milhões de R\$)	Contribuições (em milhões de R\$)

		(em milhões de R\$)	(em milhões de R\$)		
Média	216419360	164935169,1	41097804,17	8256512	17732721
Erro padrão	12147762	8695652,501	3449875,634	973663	866643
Mediana	132830095	107107300,5	24674911,69	4088249	12563014
Desvio padrão	213192355	152608082,1	60545071,66	17087709	15209515
Variância da amostra	45450980230971600	23289226707223200	3665705701752680	291989800108882	231329345178267
Curtose	0006	5,937246643	21,19526113	38	5
Assimetria	0002	2,23240977	4,471183633	6	2
Contagem	0308	308	308	308	308
Nível de confiança (95,0%)	23903410	17110620,54	6788393,726	1915897	1705311

Fonte: Elaborada pelos autores (2023).

A identificação da tendência central em um conjunto de dados é frequentemente realizada por meio da média aritmética. Esse valor único representa o ponto de equilíbrio dentro do conjunto de informações numéricas e é obtido pela soma de todos os valores dividida pelo número total de valores. Já a mediana é o valor central que separa o conjunto de dados em duas partes iguais, considerando a ordem crescente ou decrescente dos valores. Ao contrário da média, a mediana não é afetada por valores extremos, permitindo sua utilização em situações em que existem valores discrepantes. Outrossim, o desvio padrão e a variância são medidas que quantificam a dispersão dos dados em relação à média. O valor mínimo corresponde ao menor valor observado no conjunto de dados, enquanto o máximo representa o maior valor (Adaptado de LEVINE ET AL., 2015).

Figura 1 Tendência das variáveis dependente e independentes



Fonte: Os autores (2023).

Com base nos dados gerais oriundos da Justiça Eleitoral, é possível verificar a tendência ao longo dos últimos 11 (onze) anos. Em 2012 (ver Figura 1), destaca-se que as despesas oriundas de pessoal e encargos sociais alcançaram o mesmo patamar das outras despesas

correntes. No biênio (2014-2015), as despesas com pessoal se elevaram, acompanhadas também por uma elevação nas demais despesas correntes, estas em patamar inferior. Ressalta-se que no exercício de 2016, no qual as despesas com pessoal apresentaram uma queda considerável, abaixo do nível das demais despesas. Após este exercício, houve uma alavancagem da referida despesa (2017) e uma queda após este exercício.

O quadriênio (2016 a 2019) caracteriza-se por picos e quedas consideráveis, principalmente, nos anos de 2017 e 2019, provavelmente influenciadas por ciclos eleitorais. No contexto epidêmico, o qual é válido destacar, observa-se uma queda das despesas com pessoal, mantendo-se neste período até a atualidade (2020-2021) constante. Quanto às outras despesas correntes, esta não apresentou queda acentuada entre os exercícios de 2017 até 2019, tendo uma elevação em 2021. Quanto aos investimentos, em linhas gerais e por meio dos dados anuais consolidados, apresentaram alta em 2013 e 2018 e queda em 2020, mantendo-se uma certa constância até o final do período estudado (2021).

4.2 Análise Econométrica

4.2.1 Análise de aleatoriedade, normalidade, homocedasticidade e multicolinearidade

Outrossim, objetivando verificar se havia violação dos pressupostos necessários para a aplicação do MQO, foram analisados a aleatoriedade, normalidade, homocedasticidade e multicolinearidade durante a realização da regressão linear múltipla.

Durante a análise de aleatoriedade no *software Gretl*, utilizando um nível de significância de 5%, foi empregado o teste de *Durbin-Watson*. O resultado do teste foi de 0,61513, indicando que há presença de autocorrelação entre as variáveis do modelo. Este fato pode justificar a abordagem incremental da Lei de Responsabilidade Fiscal, o denominado incrementalismo, abordado anteriormente deve ser análise considerando que ao longo dos anos promoveu mudanças graduais. Ou seja, em 2016, a emenda constitucional nº 95, a qual estabeleceu os gastos públicos, tratou-se de uma etapa do processo de mudança. Deste modo, outros fatores afetam análise no período antes e após a implementação da lei.

Ao ser percebido a existência de variáveis colineares, pode ocorrer problemas dentro de um modelo econométrico pelo fato da incapacidade na identificação da significância relativa e influência individual das variáveis quando se trata do valor. Nesse sentido, quando a colinearidade é descoberta, esta será responsável por dificultar os erros no momento da mensuração de valores. Assim, a norma NBR 14.653-2 informa que para ser possível a identificação de colinearidade, é necessário que os valores das correlações isoladas sejam superiores a 0,80 (WILLY; ALVIM; YOSHI; BECHARA, 2022). O resultado indica que as variáveis "Pessoal e Encargos Sociais" e "Contribuições" apresentam VIFs relativamente altos, sugerindo a possibilidade de multicolinearidade entre elas e as outras variáveis independentes no modelo de regressão linear múltipla. Especificamente, a variável "Pessoal e Encargos Sociais" apresenta um VIF de 14,43 e uma tolerância de 0,0693, indicando uma forte inflação da variância e baixa tolerância, o que pode prejudicar a precisão dos coeficientes estimados. Não obstante, é válido salientar que o estudo não objetiva fazer projeções, logo a multicolinearidade identificada não tem significativo impacto nos resultados.

O resultado do teste de normalidade (Shapiro-Wilk) indica uma estatística de 0,831 e um valor de p inferior a 0,001. Isso sugere que a hipótese nula de que os dados seguem uma distribuição normal pode ser rejeitada com um alto grau de confiança, indicando que os dados não são normalmente distribuídos.

Quanto à homocedasticidade dos resíduos, considerando o teste de White, a estatística de teste é $LM = 53,8483$ e o p-valor associado é $3,48282e-05$. Como o p-valor é menor que o nível de significância de 0,05, rejeita-se a hipótese nula.

Ademais, foi realizado o teste de *Breusch-Pagan*, que testa a hipótese nula de que as variâncias dos erros são iguais (homoscedasticidade) *versus* a hipótese alternativa de que as variâncias dos erros são uma função multiplicativa de uma ou mais variáveis, sendo que esta(s) variável(eis) pode(m) pertencer ou não ao modelo em questão (AZEVEDO; LIMA; FREITAS, 2020). A estatística de teste é $LM = 74,8872$ e o p-valor associado é $9,82132e-15$. Deste modo, o p-valor é menor do que o nível de significância de 0,05, confirmando a rejeição da hipótese nula.

Reitera-se que o presente artigo não fará previsões utilizando o modelo apresentado, desse modo, foi desnecessário a realização de ajustes com vistas a eliminação de evidências de autocorrelação. Os referidos testes, os quais são utilizados para verificação da existência de violação dos pressupostos em MQO, aplicaram o nível de significância de 5%.

4.2.2 Análise Econométrica

A partir da regressão, é possível verificar que o R múltiplo de 52,55% (*vide* Tabela 2) representa um modo de antecipar os dados que estão sendo verificados na pesquisa. O modelo demonstra a variabilidade dos dados em relação à média em 27,61% (R-quadrado), o qual ao ser ajustado indica que 26,41% (R-quadrado ajustado) pode ser explicado de forma satisfatória. Ademais, esta regressão realizada a partir de 308 observações e desvio padrão de 182881657, demonstrou valores dentro do esperado em suas médias. Como demonstrado na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Estatística de Regressão

R múltiplo	0,5255
R-Quadrado	0,2761
R-quadrado ajustado	0,2641
Erro padrão	182881657
Observações	308

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Após a comprovação dos pressupostos exigidos para aplicação do MQO realiza-se a regressão linear múltipla através dos *softwares Excel e Gretl*, ao nível de significância de 5%. Os resultados estão expostos na tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – Dados da regressão linear múltipla

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>
Despesas Orçamentárias	152152631,1361	17747700,6450	8,5731	0,0000
Pessoal e Encargos Sociais	-0,4538	0,2598	-1,7469	0,0817
Outras Despesas Correntes	2,2520	0,4089	5,5080	0,0000
Investimentos	0,0950	0,9960	0,0954	0,9241
Contribuições	0,4756	2,1105	0,2253	0,8219
Dummy_Lei	82166277,4132	21708949,0630	3,7849	0,0002

Fonte: Dados da pesquisa (2023) gerados pelo *Microsoft Excel*.
R²: 0,28.

Os coeficientes referentes às ‘despesas orçamentárias’ e as ‘outras despesas correntes’ que possuem P-valor abaixo do nível de significância de 5%, demonstram que existem indicadores capazes de se rejeitar a hipótese nula.

Além disso, o coeficiente de determinação R^2 revela que apenas 27,61% das despesas são explicadas pelas variáveis independentes de Pessoal e Encargos Sociais (PeEs), Outras Despesas Correntes (Odc), Investimentos (Inv) e Contribuições (Cont.) entre os anos de 2011 a 2021.

Diante do exposto, a partir dos testes realizados, conclui-se com rejeição da hipótese nula. Ressalta-se que os valores referentes ao do erro padrão representam o desvio padrão da amostra. Ademais, a distribuição de *t Student*, a qual realiza teste de hipóteses apresenta um tabelado representado pelo valor de 1,66 e são maiores que esse valor, comprovando a hipótese alternativa, ou seja, que o novo regime fiscal impactou a Justiça Eleitoral.

5 Considerações Finais

A presente pesquisa demonstrou que a análise estatística de regressão linear múltipla pode ser utilizada como uma ferramenta eficaz para identificar e examinar quais grupos são responsáveis pelo aumento dos gastos. Os tribunais eleitorais, em particular, tendem a apresentar um foco maior em funções administrativas, em comparação com outros órgãos do Poder Judiciário, em função de suas atividades relacionadas à organização das eleições. Além disso, é importante destacar que o presente estudo tem suas limitações, uma vez que é baseado em um único estudo de caso, limitando as generalizações para outros casos.

Em estudos futuros, será necessário ter uma amostra mais diversificada, que inclua outros órgãos do Poder Judiciário Federal e Estadual, além de investigar o comportamento do fundo partidário e seu impacto sobre as limitações do novo regime fiscal. Outro aspecto relevante a ser considerado é a análise do comportamento do fundo partidário em relação a outras despesas.

Os resultados obtidos neste estudo contribuem para o avanço da literatura sobre a gestão de entidades públicas, especialmente, do Poder Judiciário, oferecendo novas perspectivas e insights. Em resumo, os resultados encontrados podem auxiliar na tomada de decisões da Justiça Eleitoral, bem como no trabalho da Academia e da sociedade em geral, no que tange à gestão eficiente dos recursos públicos e ao controle social.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Teoria dos Gastos Fundamentais: Orçamento Público Impositivo** – da Elaboração à Execução. Almedina. 2021.

AGBONKHESE, A. O.; ASEKOME, M. O. Impact of Public Expenditure On The Growth Of Nigerian Economy. **European Scientific Journal**, vol.10, n. 28. 2014.

ALENCAR, D. A. Análise do Impacto da emenda constitucional nº 95/2016 de restrição de gastos públicos no Orçamento da Universidade Federal do Pará UFPA. **Cadernos Cepec**, vol. 10, n. 2. 2021.

ALVES, M. A. O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. **RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, vol. 6, n. 2, pp. 124-137. 2016.

AZEVEDO, E. P. R. S.; LIMA, A. C. S.; FREITAS, M. A. L. Análise da relação entre o produto interno bruto e o valor adicionado dos estados brasileiros no período de 2010 a 2014. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade**, vol. 8, n. 37, pp. 95-111. 2020

ANDRADE, G.; MEDEIROS, J. P. Limite de despesas com pessoal nos municípios que compõem a microrregião de Natal/RN nos anos de 2013 a 2017. **Revista de Administração e Contabilidade**, vol. 12, n. 2, pp. 36-57. 2020.

CARNEIRO, C. **Curso de Direito Tributário e Financeiro** 9. ed. Saraiva Educação, 2020.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle**. Saraiva, 2013.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A.; WILDAVSKY, A. A Theory of the Budgetary Process. **American Political Science Review**, vol. 60, n. 3, pp. 529-547. 1966.

FERREIRA, T. S. Receitas e Despesas Públicas: Enfoque Patrimonial x Enfoque Orçamentário. **Revista de Administração e Contabilidade**, vol. 8, n. 3, pp. 27-39. 2016.

FITTIPALDI, I.; COSTA, S. F.; ARAÚJO, C. M. C. O Gasto Público Federal Brasileiro: Um Perfil Incrementalista? **Revista do Serviço Público**, vol. 68, n. 3, pp. 611-630. 2017.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 18. ed. Atlas, 2021.

HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. 30. ed. Atlas, 2021.

JAMOVI. **The Jamovi Project**. Versão 2.3. Software. Recuperado de <https://www.jamovi.org>. 2022.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 15. ed. Atlas, 2016.

LEVINE, D. M.; STEPHAN, D. F.; KREHBIEL, T. C.; BERENSON, M. L. **Estatística - Teoria e Aplicações: Usando o Microsoft Excel em Português**. 6. ed. LTC, 2015.

LIMA, E. C. P. **Curso de Finanças Públicas: Uma Abordagem Contemporânea**. Atlas, 2015.

LOURES, A. **Manual de Econometria com R**. Programa de Pós-Graduação em Economia. UFPB. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. Avaliação dos Efeitos da Crise Econômica-Política-Ética nas Finanças Públicas do Brasil. **Revista Ambiental Pública**, vol. 9, n. 2, pp. 117-141. 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MELO, V. S.; LUNKES, R. J.; SCHÄFER, J. D.; BORTOLUZZI, D. A. Tomada de decisão em orçamento: o caso da universidade federal de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina - Gual**, vol. 11, n. 1, pp. 253-275. 2018.

MORETTI, B. Despesa Pública e Ordem Simbólica: PEC 241 e as representações oficiais. **Revista Pós Ciências Sociais - Repocs**, vol. 15, n. 30. 2018.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Public Finance in Theory and Practice**. McGraw-Hill Book Co. New York, 1989.

OLIVEIRA, V. A. D.; VIEIRA, E. T.; SANTOS, T. M. D.; NIYAMA, J. K. Emenda Constitucional n.º 95/2016 e seu impacto em uma universidade federal. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL**, vol. 14, n. 1. 2022.

PISCITELLI, T. **Direito Financeiro**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

RICHARDSON, R. J. **Metodologia e pesquisa social: métodos e técnicas**. Métodos Quantitativos e Qualitativos. São Paulo: Atlas, 2017.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5 ed. Mc Graw Hill: Penso. 2013.

SILVA, M. C. Uma Abordagem dos Reflexos Contábeis Decorrentes do Cancelamento das Despesas Públicas dos Restos a Pagar da União (1999-2003). **Revista Contabilidade Financeira**, vol. 43, pp. 73-83. 2007.

SILVA, L. M. D. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. 9 ed. São Paulo: Atlas 2011.

SILVA, M. C.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SILVA, J. D. G. Fatores Determinantes da Política de Execução Orçamentária no Brasil (1980-2018). **Contabilidade Vista & Revista**, vol. 32, n. 1, pp. 104-131. 2021.

VAIRÃO JUNIOR, N. S.; ALVES, F. J. D. S. A Emenda Constitucional 95 e seus Efeitos. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, vol. 22, n. 2, pp. 54-75. 2017

WILLY, P. H. A.; ALVIM, C. A. N.; YOSHI, C. V. H.; BECHARA, M. T. **Problema da multicolinearidade na avaliação econométrica de bens por inferências estatísticas**. 2022.

YAHAYA, O.A.; ONYABE, J.M. Public Expenditure and Economic Performance in Nigeria. **Yobe Journal of Economics**, vol. 4, n. 1, pp.145-153. 2017.