



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Síntese Executiva dos Resultados do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI)



Síntese Executiva dos Resultados do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI)

ICMS municipal, PIB municipal, VAB Industrial e PIB municipal per capita

O uso de incentivos fiscais para incrementar o desenvolvimento tem sido uma prática generalizada na maior parte dos estados brasileiros. A ideia iniciada pelo Ceará, em 1979, como forma de atrair empresas para fortalecer a economia, acabou sendo copiada e até ampliada pelos demais estados da federação. Mesmo sendo um sucesso consagrado como política pública, sempre permaneceu a dúvida se o incentivo era um investimento ou uma renúncia de receita.

No Ceará, a política de incentivos fiscais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por meio do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) é operacionalizada pela Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), e regulamentada pelo Decreto nº 34.508/2022.

A Adece, ao reconhecer o papel estratégico da indústria na geração de empregos e na arrecadação de ICMS, tendo em vista os efeitos que se espalham por toda a cadeia produtiva, tanto no consumo quanto na produção, contratou em 2023 um estudo a ser executado pelo Instituto Aquila (MG). **O objetivo foi avaliar se os incentivos fiscais concedidos resultaram em aumento de arrecadação ou em renúncia fiscal líquida, em resposta a demandas de órgãos de controle e da sociedade.** Para essa finalidade, foi aplicado o método econométrico de Controle Sintético Generalizado (CSG), que possibilita comparar a trajetória da arrecadação dos municípios antes e após a instalação de empresas incentivadas, isolando o efeito da política pública sobre a receita tributária.

O estudo em questão abordou o período de 1994 a 2021, cobrindo parte dos municípios significativos, considerando a impossibilidade de tratamento econométrico adequado para todos eles, inclusive Fortaleza. Esse estudo confirmou que, mesmo sem alguns municípios importantes como Maracanaú e Fortaleza, efetivamente os incentivos contribuíram para aumentar a arrecadação do ICMS.

Método Controle Sintético Generalizado

O método Controle Sintético Generalizado é considerado uma ferramenta poderosa para avaliar o impacto causal de uma intervenção, como uma política pública ou outro evento específico, em um determinado local, pessoas, municípios ou qualquer outra entidade que possa receber o efeito. Em termos gerais, ele realiza essa avaliação comparando as unidades que receberam a intervenção, chamadas de tratadas, com um grupo similar que não recebeu essa mesma mediação, chamado grupo de controle.

A relevância do Método de Controle Sintético Generalizado se evidencia

quando verificadas as entidades e projetos que a utilizam em suas avaliações de impacto. O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) utilizou o mesmo método em 2021 para avaliar o impacto dos fundos estaduais de combate à pobreza na região nordeste. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) tem apresentado esta ferramenta recorrentemente em diversas análises, como no impacto da gestão governamental cearense nos indicadores educacionais, o impacto do programa de sustentação na taxa de investimento da economia brasileira, entre tantas outras publicações nas mais diversas áreas.

Outro exemplo é a avaliação de impacto da Zona de Processamento de Exportações do Ceará (ZPE), elaborada pela Global Policy Incubator, em parceria com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial e o Ministério da Economia do Brasil, que também utilizou o CSG como método. Estes e inúmeros outros exemplos evidenciam e reforçam a imensa capacidade do Método CSG de analisar e fornecer resultados confiáveis e relevantes.

Recentemente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) utilizou este método para avaliar os efeitos do financiamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) sobre saneamento básico na região metropolitana de Recife, estado de Pernambuco.

Atualização do estudo

O estudo original abrangeu o período de 2005 a 2021, contemplando um conjunto relevante de municípios. Considerando a demanda dos órgãos de controle por uma avaliação com participação do Ipece, a Adece firmou, em 2025, convênio com a FUNCAP para a constituição de uma equipe multidisciplinar composta por professores, pesquisadores e bolsistas vinculados à UFC e ao mercado, com o objetivo de atualizar o estudo do Instituto Aquila sob a orientação técnica do IPECE, acrescentando os dados até o ano de 2024, incluindo alguns municípios que não haviam sido considerados anteriormente. É importante ressaltar que mesmo atualizado, o estudo ainda não conseguiu mensurar os efeitos indiretos dos reflexos do FDI em todos os municípios, sobretudo em Fortaleza, o que subestima seu valor real.

A atualização dos dados até 2024 permite uma análise consolidada dos efeitos do FDI sobre a arrecadação de ICMS, conforme apresentado na Tabela 1. No período de 1994 a 2024, os dados, deflacionados a preços de 2024, mostram que as empresas incentivadas usufruíram do diferimento bruto de ICMS da ordem de R\$ 42,11 bilhões, resultado não interpretado como renúncia, na medida em que em sua quase totalidade se referem a receitas que, provavelmente, não existiriam se não fossem incentivadas. Qualquer análise dos incentivos no Ceará precisa levar em conta que o custo dos fretes para trazer insumos do Sul-Sudeste e levar produtos precisa ser compensado para viabilizar financeiramente a indústria no Ceará.

Tal diferimento bruto, na prática, retorna parcialmente ao caixa público através do pagamento cash (recolhimento referente ao ICMS não diferido), além do retorno após 3 anos e dos encargos recolhidos para Adece, Fundo de Inovação Tecnológica (FIT) e Ceará Credi. Considerando a soma do impacto direto em R\$ 20,19 bilhões no período analisado, constatou-se que o diferimento líquido diminuiu para R\$ 21,92 bilhões.

Tabela 1 - Impacto do FDI na Arrecadação do ICMS
(em R\$ bilhão)

Ano	Diferimento	Cash	Encargos	Retorno	Impacto Direto	Saldo sem o Impacto Indireto	Impacto Indireto	Saldo com o Impacto Indireto
2005	1,20	0,46	0,00	0,00	0,46	-0,74	1,41	0,67
2006	1,41	0,51	0,00	0,02	0,53	-0,87	1,65	0,78
2007	1,65	0,49	0,00	0,09	0,58	-1,07	1,89	0,82
2008	1,85	0,65	0,04	0,18	0,86	-0,99	2,12	1,14
2009	1,77	0,77	0,04	0,26	1,08	-0,69	2,42	1,73
2010	2,04	0,85	0,05	0,29	1,19	-0,85	2,82	1,96
2011	1,91	0,79	0,05	0,21	1,04	-0,86	2,80	1,93
2012	2,08	0,89	0,05	0,19	1,13	-0,95	3,03	2,08
2013	2,21	0,94	0,06	0,23	1,22	-0,98	3,62	2,64
2014	2,29	0,98	0,06	0,23	1,27	-1,02	3,89	2,86
2015	1,95	0,91	0,05	0,21	1,17	-0,78	3,61	2,83
2016	1,74	0,69	0,05	0,24	0,98	-0,76	3,69	2,93
2017	1,75	0,66	0,05	0,21	0,93	-0,83	3,83	3,00
2018	1,98	1,00	0,06	0,18	1,25	-0,73	3,88	3,15
2019	1,82	0,77	0,06	0,16	0,98	-0,83	3,82	2,99
2020	1,58	0,58	0,05	0,15	0,78	-0,80	3,91	3,11
2021	2,93	0,97	0,09	0,13	1,20	-1,74	4,61	2,87
2022	3,46	0,92	0,11	0,13	1,16	-2,30	5,07	2,77
2023	3,29	0,86	0,12	0,14	1,12	-2,18	5,02	2,85
2024	3,19	0,97	0,12	0,16	1,25	-1,94	5,43	3,49
TOTAL	42,11	15,66	1,12	3,41	20,19	-21,92	68,52	46,61

Fonte: Base Única do Bradesco em 2026. Valores a preços de 2024. Elaboração própria.

Contudo, quando se incorporam os efeitos indiretos da atividade econômica gerada pelas empresas incentivadas — como aumento da produção, geração de empregos, consumo e encadeamentos produtivos — observa-se a geração de **R\$ 68,52 bilhões em arrecadação adicional de ICMS**. Esse efeito mais do que compensa a renúncia inicial, resultando em um **saldo líquido positivo de R\$ 46,61 bilhões para o Estado no período analisado**.

Na recente atualização da pesquisa em parceria com a FUNCAP, os resultados indicam que, no período analisado, para cada R\$ 1 subsidiado pelo FDI há um retorno de R\$ 9,56 no PIB municipal e de R\$ 3 no ICMS. Adicionalmente, os municípios beneficiados apresentaram níveis de atividade econômica sistematicamente superiores aos seus respectivos cenários contrafactuais, estimados por meio do controle sintético generalizado, com diferenças proporcionais médias de 16,7% no PIB municipal, 17% no PIB municipal per capita e 59,7% no produto industrial e 60,57% na massa salarial total.

A atividade industrial gera receitas adicionais indiretas por meio da aquisição de insumos, do pagamento de salários e do aumento do consumo de energia, entre outros canais. Esse efeito resultou na geração de R\$ 68,52 bilhões em receitas indiretas, o que, por sua vez, contribuiu para uma arrecadação adicional estimada em R\$ 46,61 bilhões.

Por fim, considerando que a receita total de ICMS dos municípios cearenses no mesmo período aumentou 130% e o PIB municipal cresceu 124%, cabe inferir que os incentivos fiscais atuaram como impulsionadores da arrecadação de ICMS e da atividade econômica municipal.



ADECE

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ S.A.



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO

SECRETARIA DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO