



PROGRAMA TRANSPORTE PARA TODOS

Proposta de Política Nacional
de Financiamento do Transporte
Público Coletivo







Su má rio



RESUMO EXECUTIVO 6

APRESENTAÇÃO 10

1. DIAGNÓSTICO DO COLAPSO DO MODELO TARIFÁRIO 12

- 1.1 Estrutura histórica do financiamento do transporte público 14
- 1.2 Desenvolvimento Urbano e Ineficiência Logística: O Impacto do Espraçamento 17
- 1.3 O Vale-Transporte: desenho legal, papel histórico e limites estruturais 18
- 1.4 Gratuitades Legais: Impactos Estruturais e Desafios de Governança 21
- 1.5 Perda estrutural de demanda, expansão dos subsídios e o colapso evidenciado pela pandemia de COVID-19 23
- 1.6 A Tarifa Zero no Brasil 25
- 1.7 O novo marco legal do transporte público coletivo 32
- 1.8 O Sistema Único de Mobilidade (SUM) 34

2. PROPOSTA DE PROGRAMA NACIONAL DE TARIFA ZERO 36

- 2.1 Viabilidade de adoção de um modelo nacional de tarifa zero 38
- 2.2 Desafios atuais para implantação imediata do modelo 43
- 2.3 Estratégias de financiamento do sistema 45
- 2.4 Implantação da Tarifa Zero a partir de uma estratégia incremental 49

3. BIBLIOGRAFIA 54

Resumo Executivo

APRESENTAÇÃO E CONTEXTO INSTITUCIONAL

O presente trabalho tem por objetivo apresentar, de forma abrangente e autoexplicativa, a proposta do **“Programa Transporte para Todos”**, que representa uma transição segura e pragmática rumo à Política Nacional de Tarifa Zero.

Este documento procura demonstrar que o Programa apresentado representa um avanço decisivo para uma **Política de Tarifa Zero Universal**, entregando, de imediato, conquistas sociais para a grande maioria dos usuários do transporte público coletivo brasileiro. Trata-se de uma arquitetura inovadora, desenhada para ser implementada sem impacto fiscal para o Governo Federal, sem desorganização da prestação dos serviços vigentes e com ganhos imediatos e transformadores para a parcela da população mais vulnerável, dependente do Programa Bolsa Família.

O DIAGNÓSTICO E A NECESSIDADE DE UMA TRANSIÇÃO SEGURA

O modelo histórico de financiamento do transporte público coletivo no Brasil, alicerçado majoritariamente na tarifa paga de forma direta pelo usuário, atingiu seu limite econômico e social, encontrando-se em estado de colapso estrutural. Essa dependência histórica gerou um ciclo vicioso: a elevação de custos pressiona o reajuste das passagens, o que, por sua vez, afasta os passageiros, deruba a produtividade do sistema e exige novos aumentos, penalizando os cidadãos e gerando exclusão social.

Ainda que a “Tarifa Zero Universal” represente um ideal social amplamente desejável, para garantir o acesso amplo à cidade, a sua imposição, de forma imediata e irrestrita, esbarra em desafios intransponíveis, a curto prazo. O custo estimado para operar sistemas de ônibus

e trilhos, com gratuidade universal, em todo o território nacional, pode alcançar cerca de R\$ 110 bilhões, por ano. Um cenário de gratuidade imediata, sem transição, exigiria um aumento, súbito, de no mínimo 20% na capacidade de oferta, provocando o caos operacional, por superlotação e degradação dos serviços, bem como a necessidade de adequações de milhares de contratos de concessão vigentes, com a centralização de obrigações na União.

Como solução a esse impasse, a proposta estrutura um horizonte de transição incremental e viável por meio de duas propostas legislativas articuladas. O programa reorganiza o financiamento, sem criar novas despesas, preservando o pacto federativo, as competências constitucionais e a segurança jurídica.

OS TRÊS PILARES DO PROGRAMA TRANSPORTE PARA TODOS

Para viabilizar as conquistas imediatas a milhões de usuários e criar as bases para a Tarifa Zero Universal, o Programa institui uma nova matriz de financiamento, alicerçada em três pilares estratégicos:

Pilar 1: O Novo Vale-Transporte do Trabalhador (VTT)

A primeira proposta legislativa promove uma atualização estrutural na Lei nº 7.418/1985, extinguindo o desconto de 6% no salário do trabalhador e transformando o benefício em uma obrigação patronal integral. É fundamental destacar que, ao ampliar a base de empresas e empregadores contribuintes para englobar todos os trabalhadores formais e servidores públicos do país (cerca de 55,6 milhões de vínculos), haverá uma **significativa redução do valor pago pelos empregadores, para cada trabalhador**. O custo da contribuição patronal, por empregado, poderá cair drasticamente. Por representar uma expressiva desoneração unitária, a proposta deve obter adesão e apoio de grande parte do setor produtivo brasileiro.



Essa medida resgata e moderniza a função histórica desse benefício fundamental do trabalhador brasileiro, que existe há mais de 40 anos, mas que vinha perdendo relevância, devido à evasão contínua de passageiros para o transporte individual. Além de equalizar o financiamento, é importante destacar que a proposta transforma a natureza do uso: o vale-transporte deixa de ser restrito a viagens contadas e passa a permitir o **livre acesso** do trabalhador aos sistemas de transporte, durante todo o mês. Na prática, o instrumento consolida-se como um verdadeiro **Passe-Livre do Trabalhador**, garantindo cidadania plena e mobilidade irrestrita aos trabalhadores.

Pilar 2: Padronização das Gratuidades Setoriais (Responsabilidade de Estados e Municípios)

O segundo pilar visa extinguir o invisível “subsídio cruzado”, mecanismo perverso pelo qual o usuário que paga a passagem, financia, em parte, o custo das gratuidades concedidas a diversos segmentos sociais. Com a nova proposta, consolida-se a desoneração do sistema, uma vez que o ônus do financiamento das gratuidades existentes (estudantes, pessoas idosas e pessoas com deficiência) ficará na responsabilidade dos Municípios e Estados.

Para viabilizar este custeio, sem comprometer os orçamentos locais, a segunda proposta legislativa autoriza e orienta que governos municipais e estaduais financiem tais benefícios, acessando, diretamente, os orçamentos e fundos das políticas públicas que utilizam o transporte público coletivo como meio de acesso. O transporte de estudantes deverá ser custeado pelas verbas da Educação (como o Fundeb); as gratuidades para as pessoas com deficiências e para aquelas que realizam tratamentos médicos, pelas verbas da Saúde (SUS); e a assistência aos idosos, pelos fundos de Assistência Social (SUAS). Se o acesso à política pública exige o deslocamento do cidadão, é o orçamento dessa política que deve garantir o seu financiamento, desonerando a tarifa de transporte desse custo extra.

Pilar 3: O Vale-Transporte Social (VTS) (Benefício Direto pelo Bolsa Família)

A essência social do Programa reside na criação do Vale-Transporte Social. É fundamental destacar que o VTS **passa a ser um benefício direto ao cidadão, concedido como parte integrante do Programa Bolsa Família**. Ao invés de subsidiar o sistema de forma universal, o Governo Federal destinará seus recursos, diretamente, ao cidadão, entregando o passe-livre na mão da população, em extrema vulnerabilidade, inscrita no referido Programa.

Com um investimento federal anual estimado, inicialmente, entre R\$ 5,0 bilhões e R\$ 16,0 bilhões, que corresponde entre 5% e 15% do custo nacional, o VTS garante acesso pleno a parcelas da população que, hoje, vivem com baixa mobilidade, atingindo até 40% dos beneficiários do Programa Bolsa Família. O Governo Federal, por meio desse repasse direto, atua na redução imediata do impacto do custo do transporte no orçamento familiar, contribuindo para o dinamismo nas economias locais e assegurando inclusão social.



“Para viabilizar esse custeio, sem comprometer os orçamentos locais, a segunda proposta legislativa autoriza e orienta que governos municipais e estaduais financiem **tais benefícios, acessando, diretamente, os orçamentos e fundos das políticas públicas** que utilizam o transporte público coletivo como meio de acesso.”



BENEFÍCIOS E IMPACTOS IMEDIATOS DO PROGRAMA

O "Programa Transporte para Todos" permite ao Governo Federal patrocinar mudanças, sem precedentes, com as seguintes premissas e resultados, de curto prazo, garantidos na sua modelagem:

- **Alcance universal e imediato para a grande maioria dos passageiros:** A estratégia de unir o Passe-Livre do Trabalhador (VTT), a garantia do custeio das gratuidades por prefeitos e governadores, e a criação do Vale-Transporte Social alcança, de imediato, a vasta maioria da população que demanda os sistemas de transportes urbanos brasileiros, pavimentando o caminho para a Tarifa Zero Universal;
- **Avanço social sem impacto fiscal:** O programa atua sob o princípio da neutralidade fiscal macro-econômica. Utiliza e redireciona fontes e bases de custeio, já existentes, no setor produtivo e nas instâncias subnacionais, sem criar novas despesas obrigatórias para os Entes Federativos;
- **Sem impacto e desordem na organização dos serviços:** A estratégia resguarda absolutamente as competências constitucionais dos entes subnacionais (Municípios e Estados), como titulares dos sistemas de transporte, e garante total segurança contratual para as concessões vigentes, neutralizando ameaças de paralisações, judicializações ou rupturas caóticas de serviço.



CONCLUSÃO

O "Programa Transporte para Todos" configura-se como a contribuição técnica do setor de transporte para que o governo federal lidere pactuação histórica no Brasil.

A proposta reescreve a governança da mobilidade, resgatando legado trabalhista de quatro décadas e unindo empregadores, prefeitos, governadores e União. Ao subsidiar o cidadão na base da pirâmide e desonerar os entes federativos titulares dos serviços, o governo federal consagra-se como o viabilizador do "Direito à Cidade" para a população brasileira, avançando com solidez rumo à Política Nacional de Tarifa Zero, garantindo que o transporte público cumpra seu papel de abrir caminhos para as oportunidades de ascensão social.





Apresenta

Este documento apresenta a justificativa técnica para a implantação de um Programa Nacional de Tarifa Zero no transporte público coletivo urbano e de caráter urbano¹ no Brasil. A proposta está ancorada no reconhecimento constitucional do transporte como direito social², na Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e na necessidade de superação estrutural do modelo de financiamento baseado majoritariamente na tarifa paga pelo usuário.

O texto organiza-se em duas partes principais:

- Diagnóstico do colapso do modelo tarifário;
- Proposta de Programa Nacional de Tarifa Zero, a ser implementado de forma incremental e gradativa.

1 Conforme definição do art. 4º da Lei 12.587, de 2012.

2 Art. 6º, Constituição Federal de 1988.



entação





1.

NTU
Asociación Nacional de Transportes Urbanos





Foto: Shutterstock

Diagnóstico do colapso do modelo tarifário

1.1 Estrutura histórica do financiamento do transporte público

O modelo brasileiro de financiamento do transporte público coletivo consolidou-se, ao longo do século XX, com forte dependência da tarifa paga diretamente pelo usuário, em um arranjo que externalizou o custo social da mobilidade urbana. Diferentemente de setores como saúde, educação ou saneamento, incorporados ao núcleo das políticas públicas com fontes estáveis de custeio de origem tributária, o transporte urbano permaneceu majoritariamente à margem do orçamento público estrutural, sendo concebido como atividade econômica de exploração privada delegada, formalmente autossustentada pela demanda e dissociada de seu papel estratégico na garantia de direitos sociais e no funcionamento das cidades.

Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2018)³, até meados da década de 2010, o sistema operava sob a lógica da autossustentabilidade tarifária, o subsídio público médio no Brasil era de apenas 12%, enquanto em metrópoles europeias e norte-americanas o aporte estatal cobre entre 50% e 70% dos custos operacionais.⁴

Essa opção do Estado brasileiro por um modelo mercantil de transporte público fundamentou-se em uma convergência de fatores fiscais e ideológicos que priorizaram a desoneração do caixa público em detrimento da universalização do acesso.

Historicamente, a delegação do serviço ao setor privado sob o regime de tarifa plena permitiu que o Estado expandisse a oferta de mobilidade em cidades de urbanização acelerada sem a necessidade de aportes vultosos de capital para aquisição de frotas ou manutenção de operações, transferindo o risco de investimento e o

custo de reprodução da força de trabalho diretamente para o passageiro e o empregador.

Essa visão foi reforçada pelo paradigma rodoviarista do século XX, que tratou o transporte público não como uma infraestrutura social — à semelhança do saneamento ou da saúde — mas como um serviço acessório destinado àqueles que ainda não haviam ascendido ao mercado de consumo automotivo. Ao classificar juridicamente o transporte como “serviço público de interesse local” e não como um componente do núcleo de seguridade social, o arranjo institucional brasileiro institucionalizou uma barreira tarifária que desconsidera as externalidades positivas da mobilidade na produtividade urbana, mantendo o setor em um limbo orçamentário que privilegia a lógica do lucro sobre o passageiro transportado em vez da eficácia do direito à cidade⁵. Esse arranjo produziu um fenômeno econômico de retroalimentação negativa, uma lógica circular perversa onde o aumento de custos operacionais — notadamente o óleo diesel e a folha de pagamento, que juntos compõem cerca de 75% a 80% do Custo por Quilômetro (CPK) — pressiona o reajuste da tarifa pública que, por sua vez, reduz a demanda em decorrência da elasticidade-preço negativa dos sistemas de transporte.

À medida que o volume de passageiros decresce, ocorre uma queda acentuada no Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK), reduzindo a produtividade do sistema. Como os custos fixos da operação (frota, garagem e manutenção de itinerários) permanecem constantes para garantir a oferta mínima, o custo médio por passageiro remanescente eleva-se exponencialmente. Conforme aponta o Anuário NTU (2024), essa ineficiência estrutural gera uma nova pressão por reajustes tarifários para cobrir o déficit de receita, reiniciando o ciclo de degradação que compromete a sustentabilidade das operadoras e a modicidade necessária ao passageiro.

³ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). Anuário 2017-2018. Brasília, DF: NTU, 2018. Disponível em: <https://www.ntu.org.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.

⁴ O advento da pandemia de COVID-19, contudo, atuou como catalisador de uma ruptura estrutural. A queda abrupta na demanda (que chegou a 80% no auge das restrições) e o subsequente aumento do déficit tarifário forçaram uma reconfiguração do papel do Estado. Segundo dados do Anuário NTU 2023-2024, o número de sistemas que recebem algum tipo de subsídio direto saltou de 31 sistemas em 2019 para 195 sistemas em 2024, sinalizando uma transição do modelo “usuário-pagador” para o modelo “contribuinte-pagador” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS, 2024). Em grandes capitais como São Paulo, o aporte público passou a cobrir mais de 50% do custo real do serviço para manter a modicidade tarifária, aproximando-se do benchmark global de cidades como Londres ou Madri.

⁵ A inclusão do transporte como direito social no Art. 6º da Constituição Federal de 1988 ocorreu apenas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Até então, o setor carecia de amparo constitucional como dever prestacional do Estado, sendo tratado tecnicamente apenas como serviço público essencial (Art. 30, V), o que justificou, durante décadas, a ausência de orçamentos vinculados e de uma estrutura de financiamento público análoga à dos sistemas de saúde e educação.

Segundo estudos da Associação Nacional de Transportes Públicos (2020), a elasticidade-preço média no Brasil situa-se em torno de $-0,4$, o que significa que para cada 10% de aumento real na tarifa, observa-se uma perda de demanda de aproximadamente 4%. O quadro a seguir demonstra os efeitos da elasticidade-preço sobre um

cenário hipotético, representativo de uma metrópole brasileira (população acima de 1 milhão de habitantes).

Este exercício demonstra que a tarifa, no modelo atual, atingiu o seu limite de saturação econômica. O repasse de custos para o usuário gera um ganho marginal

Projeção de Impacto Econômico-Operacional: Cenário de Reajuste

Consideremos um sistema que opera atualmente com Tarifa Pública de R\$ 5,00, IPK de 1,40 e demanda mensal de 10 milhões de passageiros pagantes. Diante de uma pressão de custos que exige reajuste de 10%, elevando a tarifa para R\$ 5,50, a projeção técnica revela o seguinte desdobramento:

1. Cálculo da Perda de Demanda (Elasticidade-Preço)

Utilizando o coeficiente de elasticidade de $-0,4$ (ANTP, 2020), o aumento real de 10% na tarifa gera retração imediata de 4% na demanda:

- Demanda Anterior: 10.000.000 pass./mês
- Nova Demanda Estimada: 9.600.000 pass./mês
- Perda Líquida: 400.000 passageiros/mês (migração para modos individuais ou imobilidade).

2. Impacto na Produtividade (IPK) e Custo Unitário

Mantendo-se a mesma oferta de quilometragem para não degradar o nível de serviço (extensão de linhas e frequências), a queda de passageiros impacta diretamente o Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK):

- IPK Original: 1,40
- Novo IPK Projetado: 1,34
- Resultado: O sistema torna-se 4,2% menos eficiente em termos de ocupação produtiva por quilômetro rodado.

3. Frustração de Receita e Déficit Operacional

Embora a tarifa tenha subido 10%, a receita total não cresce na mesma proporção devido à perda de usuários:

- Receita Anterior: R\$ 50.000.000,00
- Receita Pós-Reajuste: R\$ 52.800.000,00 (Aumento real de apenas 5,6%, apesar do reajuste de 10%).

"Gargalo" Técnico: Se o custo operacional que motivou o reajuste subiu os mesmos 10% (necessitando de R\$ 55 milhões para equilíbrio), o sistema apresentaria déficit residual de R\$ 2,2 milhões/mês, mesmo após o aumento da passagem.



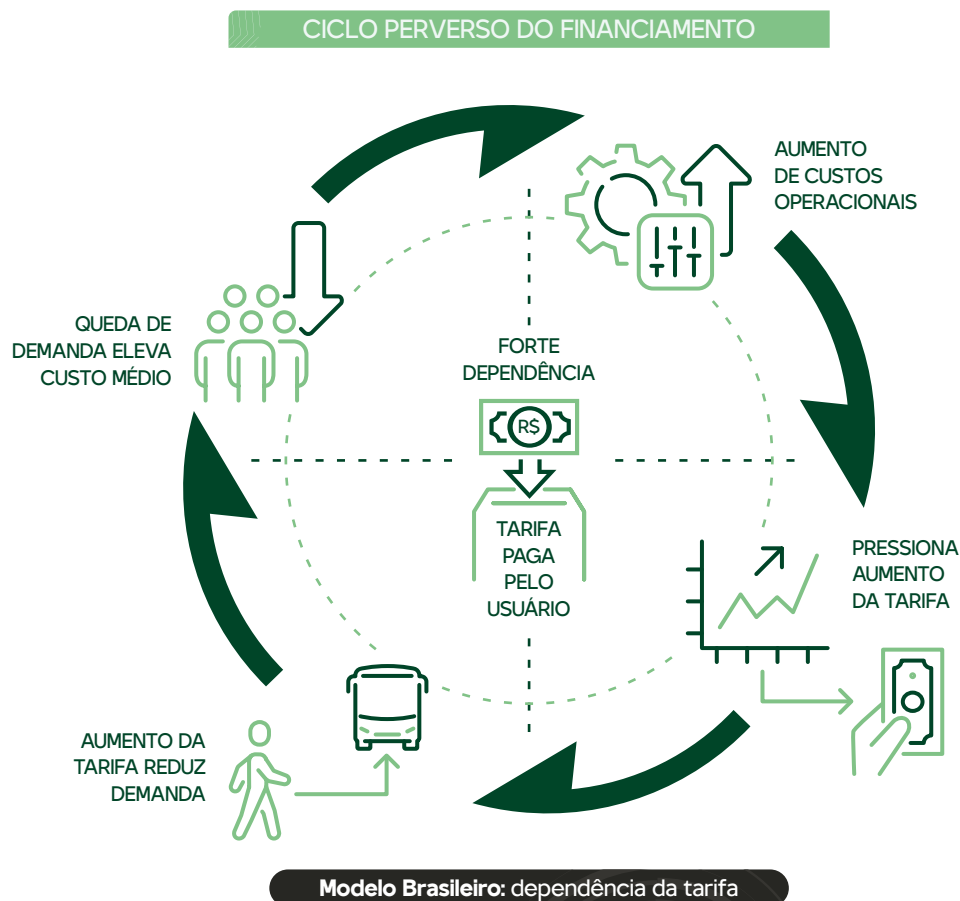
de receita que é rapidamente anulado pela perda de demanda e produtividade (IPK). Dados históricos corroboram essa distorção: entre 1994 e 2003, enquanto o INPC² subiu 150,4%, as tarifas nas capitais variaram entre 196,3% e 400% (IPEA, 2013). Ao mesmo tempo, o custo do transporte individual permaneceu abaixo desta curva, impactando o orçamento familiar, onde os gastos com transporte consomem, em média, 20,7% da renda das famílias brasileiras, chegando a 30% em certas capitais (IBGE, 2019).

A retração da demanda é severa: nas nove maiores capitais, o volume de viagens mensais caiu de 390 milhões em 2013 para cerca de 211 milhões em 2025 (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS, 2025). A cidade de São Paulo, isoladamente, perdeu 1 bilhão de passageiros entre 2013 e 2022. À medida que o volume de passageiros decresce, o Índice

de Passageiros por Quilômetro (IPK) despenca, elevando o custo médio por passageiro remanescente e exigindo novos reajustes, reiniciando o ciclo de degradação.

Ressalta-se, ainda, que o modelo é responsável por uma lógica perversa, pois a retração da demanda não ocorre de maneira uniforme dentro do universo de usuários dos serviços. Apenas usuários com maior capacidade de pagamento migram para modos individuais motorizados, como motocicletas e serviços de transporte por aplicativo. A população de baixa renda entra em situação de imobilidade por incapacidade financeira (GOMIDE e GALINDO, 2023).

Em suma, o diagnóstico do colapso do modelo tarifário brasileiro revela que a manutenção do transporte público como um serviço mercantil autossustentado é tecnicamente insustentável e socialmente excludente. A



Fonte: Produção própria, com auxílio de Inteligência Artificial (Gemini, 13 de janeiro de 2026)

saturação da capacidade de pagamento do usuário, evidenciada pela elasticidade-preço negativa e pela queda sistemática do IPK, demonstra que reajustes tarifários isolados não apenas falham em recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, como aceleram a degradação dos sistemas ao expulsar passageiros para a imobilidade ou para o transporte individual.

Portanto, a transição definitiva para um modelo de financiamento estrutural — fundamentada na separação entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração, e lastreada por subsídios públicos permanentes e receitas extratarifárias — é a única via capaz de romper o ciclo de retroalimentação negativa. Somente ao equiparar o transporte aos demais direitos sociais, integrando-o ao orçamento público como uma infraestrutura de suporte à produtividade e à equidade, será possível assegurar a sustentabilidade operacional e o cumprimento do preceito constitucional da mobilidade como direito fundamental do cidadão.

1.2 Desenvolvimento Urbano e Ineficiência Logística: O Impacto do Espraimento

O processo de urbanização brasileiro, historicamente acelerado e desordenado, consolidou um modelo de crescimento extensivo e desigual. Cidades de médio e grande porte expandiram suas manchas urbanas através de um padrão de baixa densidade demográfica, forte segregação socioespacial e um hiato crescente entre as periferias residenciais e os polos de concentração de emprego, serviços e equipamentos públicos. Este fenômeno, tecnicamente denominado *espraimento urbano* (*urban sprawl*), impõe ao sistema de transporte público coletivo um desafio logístico estrutural: a necessidade de garantir cobertura geográfica em áreas extensas, de demanda rarefeita e pendular, o que compromete a sustentabilidade financeira de todo o arranjo.

Do ponto de vista da engenharia de transporte, o espraimento atua como um vetor de deseconomia de escala. Enquanto a infraestrutura de rede se expande, a produtividade do sistema — medida pelo Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK) — declina drasticamente. Dados da Associação Nacional de Transportes Públicos (2020) revelam que eixos de adensamento estruturados, como os de Curitiba, apresentam IPKs situados entre

2,2 e 2,8, ao passo que regiões espraídas e pendulares, como o Entorno de Brasília ou as franjas urbanas de Manaus, registram índices situados entre 0,8 e 1,2.

Essa disparidade de produtividade significa que sistemas dispersos transportam menos da metade dos passageiros por quilômetro rodado em comparação a modelos compactos. Como resultado, o custo por passageiro em sistemas de baixa densidade chega a ser de 40% a 70% superior ao de modelos adensados. Nas linhas pendulares, a extensão média dos trajetos (frequentemente entre 25 km e 45 km) eleva em até 60% o consumo de insumos críticos (combustível e pneus), sem a correspondente receita de renovação de passageiros — fenômeno comum em áreas centrais onde um assento é ocupado por múltiplos usuários ao longo de uma mesma viagem.

Além disso, a extensão das viagens, com itinerários cada vez mais longos a serem percorridos em vias saturadas e congestionadas, impõe relevantes restrições operacionais: o tempo elevado de viagem, impossibilita que um mesmo veículo realize várias viagens durante o horário de pico, quando a demanda está fortemente concentrada. Esse fenômeno obriga o sistema a operar com frota adicional exclusivamente dedicada ao pico, elevando significativamente os custos fixos de capital, manutenção e pessoal.

A ineficiência logística é acompanhada por um agravamento da segregação socioespacial. Em grandes metrópoles, o custo de operação nas zonas periféricas é significativamente superior ao das áreas consolidadas. No sistema SP-Trans, em São Paulo, estima-se que o custo por passageiro nas franjas urbanas seja até 25 vezes maior do que nas áreas centrais (SÃO PAULO, 2023). Este cenário gera um "subsídio cruzado reverso" e perverso: a operação eficiente dos corredores densos acaba por financiar o déficit estrutural das linhas de longa distância, sobrecarregando a tarifa média e exigindo aportes públicos crescentes para evitar o desabastecimento nessas regiões.

O aumento das distâncias médias de deslocamento — que frequentemente impõe tempos de viagem superiores a três horas diárias para as populações de baixa renda — atua como uma barreira à mobilidade social e ao acesso à cidade. De acordo com o IPEA (2023), a tarifa, sob este modelo, deixa de ser um preço público equili-

brado e torna-se um instrumento de exclusão territorial. Sem uma integração profunda entre o Plano Diretor (adensamento ao longo dos eixos de transporte) e o Plano de Mobilidade, o espraio continuará a asfizar economicamente as operadoras e a penalizar os estratos mais vulneráveis da população, tornando o modelo de financiamento puramente tarifário obsoleto frente à realidade morfológica das cidades brasileiras.

1.3 O Vale-Transporte: desenho legal, papel histórico e limites estruturais

O Vale-Transporte (VT), instituído pela Lei nº 7.418, de 1985 e regulamentado pelo Decreto nº 95.247, de 1987, consolidou-se como o principal mecanismo de sustentação financeira do transporte público brasileiro no final do século XX.

O benefício é destinado aos trabalhadores com vínculo formal de emprego⁶ e tem como função custear o deslocamento do trabalhador em transporte público coletivo urbano, intermunicipal ou interestadual de características urbanas, não sendo aplicável a deslocamentos realizados por meios individuais ou seletivos.

Funciona como um sistema de coparticipação entre patrão e empregado, no qual o trabalhador formal autoriza o desconto de 6% do seu salário básico em folha de pagamento para custear seus deslocamentos casa-trabalho-casa. Cabe ao empregador complementar integralmente o valor que exceder esse percentual, adquirindo antecipadamente os créditos de viagem junto às operadoras de transporte.

O VT possui natureza indenizatória, o montante custeado pela empresa não é considerado salário, ficando isento de encargos trabalhistas e previdenciários, o que garante que o custo da mobilidade não consuma a renda destinada a outras necessidades básicas do trabalhador.



Foto / Shutterstock

O benefício fundamenta-se na teoria da reprodução da força de trabalho, que determina que o valor do salário deve ser suficiente para cobrir não apenas a subsistência imediata do trabalhador, mas todos os custos necessários para que ele possa recompor sua capacidade de trabalho e manter sua família (garantindo a oferta futura de mão de obra).

No contexto do Vale-Transporte, essa teoria fundamenta a ideia de que o deslocamento entre a residência e o local de trabalho é um “custo de produção”, devendo ser internalizado pelo capital (empregador) para evitar que o custo da mobilidade urbana reduza o salário. Em outras palavras, como a empresa é coproprietária do lucro gerado pelo trabalho, deve coparticipar dos custos para que esse trabalho ocorra⁷.

⁶ A redação original da Lei nº 7.418/1985 equiparava, no § 1º do art. 1º, os servidores públicos da Administração Federal direta e indireta aos trabalhadores para fins de vale-transporte, previsão que permaneceu até 2001. A Medida Provisória nº 21.65-36/2001 revogou essa equiparação e instituiu o Auxílio-Transporte em pecúnia, de natureza indenizatória, devido a militares, servidores e empregados públicos da União.

⁷ Inicialmente, em 1985, a lei previa que o VT era facultativo para as empresas (elas podiam oferecer ou não). No entanto, o fundamento jurídico de “direito social” era tão forte que, apenas dois anos depois, a Lei nº 7.619, de 1987 tornou a concessão do Vale-Transporte obrigatória para todos os empregadores, consolidando o entendimento de que a mobilidade para o trabalho é uma responsabilidade compartilhada do setor produtivo.



Foto / Shutterstock

A Mobilidade como Componente da Cesta de Reprodução Social

A aplicação da Teoria da Reprodução da Força de Trabalho ao financiamento do transporte permite compreender o Vale-Transporte como uma salvaguarda do Salário-Mínimo Necessário⁸.

Quando o custo da mobilidade urbana aumenta acima da variação salarial, ocorre uma erosão da renda disponível. Para as famílias de menor renda, o transporte possui uma baixa elasticidade-consumo, ou seja, é um gasto inevitável para garantir a manutenção do emprego. Na ausência de um subsídio patronal (VT) ou estatal (subsídio direto), o trabalhador é forçado a realizar um *trade-off* perverso, reduzindo o consumo de itens de reprodução biológica (alimentação e saúde) para custear a reprodução logística (deslocamento).

Diferente de bens de consumo duráveis, o transporte é um serviço de consumo imediato e

recorrente. O comprometimento médio de 20,7% do orçamento familiar com transporte (IBGE, 2019) atesta que este item já superou, em diversas regiões metropolitanas, o peso relativo da alimentação fora de casa ou da educação.

Sob a ótica da gestão pública, este cenário reforça a necessidade de tratar o transporte como um consumo coletivo. Se o custo da reprodução da força de trabalho via transporte for integralmente repassado à tarifa, o resultado é o aumento do custo unitário do trabalho e a pressão inflacionária, ou, no limite, a exclusão do trabalhador do mercado formal por incapacidade de custear o acesso à vaga de emprego. Assim, o subsídio ao transporte público atua como um regulador da economia real, desonerando o custo de vida e permitindo que a renda circule em outros setores produtivos.

⁸ De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2025), o salário-mínimo deveria ser suficiente para suprir as despesas com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, lazer, previdência e transporte.



Do ponto de vista dos sistemas de transporte, a participação do VT na receita total das operadoras foi o “lastro” que permitiu a expansão dos sistemas urbanos. Na década de 1990 e início dos anos 2000, o benefício chegou a responder por mais de 50% da receita tarifária total em grandes metrópoles, garantindo previsibilidade de fluxo de caixa e viabilizando investimentos em frota num período em que os subsídios públicos diretos eram incipientes (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS, 2018).

Entretanto, o modelo enfrenta hoje limites estruturais severos. A restrição do benefício ao mercado formal de trabalho impede que o instrumento acompanhe as transformações das últimas décadas, como a expansão da informalidade e a chamada *gig economy*⁹. Além disso, o desenho econômico do VT gera um fenômeno de seleção adversa: como o desconto é fixado em 6% do salário básico, o benefício torna-se financeiramente desvantajoso para trabalhadores com rendimentos superiores. Em muitos sistemas urbanos, onde o custo mensal do deslocamento situa-se entre R\$ 180 e R\$ 220, o desconto de 6% sobre salários de classe média frequentemente supera o custo real das passagens, estimulando o abandono do transporte público em favor do transporte individual (motocicletas ou aplicativos).

Ou seja, existe um “ponto de equilíbrio” onde o desconto em folha se iguala ao custo real do deslocamento; a partir desse patamar salarial, o trabalhador passa a financiar integralmente sua própria mobilidade, perdendo o subsídio patronal.

Exemplo Prático: Em um sistema com tarifa pública de R\$ 5,30 e considerando um mês padrão com 42 viagens (ida e volta em 21 dias úteis), o custo real mensal do deslocamento casa-trabalho-casa seria de R\$ 222,60.

Nessas condições, considerando o desconto fixo de 6%, o salário máximo do trabalhador para que o desconto seja menor que o custo mensal de deslocamento deve ser de R\$ 3.710,00.

Isso significa que o Vale-Transporte opera sob uma lógica de regressividade. Para trabalhadores que ganham abaixo do ponto de equilíbrio (no exemplo, R\$ 3.710,00), o mecanismo é vantajoso: um trabalhador que recebe um salário-mínimo (R\$ 1.621,00) contribui com R\$ 97,26, enquanto o empregador subsidia os R\$ 125,34 restantes para cobrir o custo de R\$ 222,60 do transporte.

Com isso, o sistema de transporte perde justamente os usuários que teriam maior capacidade de gerar receita, restando apenas os passageiros de baixa renda, cujo custeio depende de subsídio patronal ou estatal, aumentando o risco de colapso financeiro das operadoras.

Atualmente, o Vale-Transporte responde por cerca de 30,0% do financiamento do custeio dos sistemas (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS, 2026), em alguns deles, esse percentual é de somente 25,0%. A queda na participação foi agravada por diversos fatores, dentre eles a possibilidade do pagamento do benefício, decorrente de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁰, que admitiu a prática, e das transformações trazidas pela regulamentação do trabalho doméstico, em 2013¹¹.

Cumprir destacar que a regulamentação da Lei nº 7.418, sempre proibiu expressamente o pagamento do VT em dinheiro. Tanto o Decreto nº 95.247, de 1987, em seu art. 5º, quanto o Decreto nº 10.856, de 2021, que o substituiu (art. 110), vedam a prática, que se mantém como um ilícito trabalhista, exceto nos casos de falhas operacionais e na concessão do benefício para os trabalhadores domésticos.

⁹ A *gig economy*, ou economia de bicos, refere-se a um modelo de trabalho caracterizado por atividades temporárias e sob demanda, geralmente mediadas por plataformas digitais. Isso inclui *freelancers*, autônomos e serviços como Uber e Airbnb, que permitem que as pessoas trabalhem de forma flexível e sem vínculos empregatícios permanentes.

¹⁰ O STF, ao julgar o RE 478.410, em 2011, decidiu que não incide contribuição previdenciária sobre o vale-transporte pago em dinheiro (Tema 482), pois a forma de pagamento não altera a natureza indenizatória do benefício. A decisão decorreu de controvérsia acerca da utilização, pela Receita Federal, do art. 5º do Decreto de 1987, para exigir de empresas que pagavam o VT em dinheiro contribuição previdenciária sobre o valor pago. O STF afastou essa interpretação, mas apenas entre as partes do processo, ou seja, a decisão não teve repercussão geral nem efeito vinculante. Por essa razão, outras empresas precisam buscar tutela judicial própria para garantir o mesmo tratamento.

¹¹ A Lei Complementar nº 150, de 2013, que dispõe sobre trabalho doméstico, permitiu a substituição, a critério do empregador, do vale-transporte pelo pagamento em dinheiro dos valores para a aquisição das passagens necessárias ao custeio das despesas decorrentes do deslocamento dos trabalhadores domésticos para o trabalho (art. 19, Parágrafo Único).

A pandemia de Covid-19 também contribuiu para a redução da participação do Vale-Transporte (VT), tanto em razão da suspensão do benefício — decorrente da diminuição dos deslocamentos presenciais — quanto pela migração de parcela dos trabalhadores para modos individuais de transporte. Esse movimento intensificou a queda de demanda já observada, ampliou o déficit tarifário e elevou a pressão estrutural por reajustes das tarifas públicas. Para mitigar esse desequilíbrio e estimular a retomada do transporte coletivo, houve expansão expressiva dos subsídios públicos ao setor, o que permitiu conter aumentos tarifários e, em diversos casos, reduzir o valor da tarifa paga pelo usuário. Mesmo após o período crítico da pandemia, esses aportes foram mantidos em vários entes federativos. Como resultado, o diferencial econômico entre custear a tarifa diretamente e utilizar o Vale-Transporte tornou-se menos relevante para parte dos trabalhadores, reduzindo o incentivo à adesão ao benefício. Adicionalmente, ao subsidiar de forma ampla a tarifa pública, o poder público passou a diminuir, de maneira indireta, o custo unitário suportado pelas empresas empregadoras com o VT, direcionando parcela do subsídio estatal ao financiamento das obrigações patronais relacionadas ao transporte de seus empregados.

Ao longo dos anos, as limitações do modelo adotado reduziram progressivamente a capacidade do Vale-Transporte de atuar como mecanismo estruturante de financiamento do transporte público coletivo. Embora continue sendo instrumento relevante para a proteção ao trabalhador formal de baixa renda, sua abrangência restrita e sua baixa adaptabilidade às transformações do mercado de trabalho têm limitado seu papel no enfrentamento do colapso do modelo tarifário, ensejando medidas de modernização.

1.4 Gratuidades Legais: Impactos Estruturais e Desafios de Governança

Ao longo das últimas décadas, a expansão de gratuidades e benefícios tarifários instituídos por legislação municipal e estadual — notadamente para pessoas idosas, estudantes, pessoas com deficiência e outros grupos específicos — tornou-se um dos principais vetores de

pressão estrutural sobre o modelo de financiamento do transporte público coletivo urbano.

Embora essas gratuidades estejam ancoradas em fundamentos constitucionais e legais legítimos, vinculados à promoção de direitos sociais e à redução de desigualdades, sua implementação ocorreu, em grande medida, sem a correspondente institucionalização de fontes estáveis e suficientes de custeio.

Na ausência de compensação integral por parte do poder público instituidor do benefício, o custo operacional das gratuidades concedidas é internalizado nos sistemas de transporte público de forma difusa via subsídio cruzado, ou seja, é financiado pela transferência indireta do encargo aos usuários pagantes remanescentes. Em termos práticos, a gratuidade não elimina o custo do serviço: ela apenas desloca o ônus do pagamento.

Estudos setoriais realizados pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP, 2023) e pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2024) demonstram que, em diversas cidades médias e capitais, o conjunto de benefícios legais representa entre 20% e 35% da demanda transportada, com níveis de compensação pública frequentemente inferiores a esse percentual. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022), o peso dessas gratuidades sem fonte de custeio contribui para o desequilíbrio persistente entre a demanda real e a receita arrecadada, o que fragiliza o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, compromete investimentos e amplia a dependência de reajustes tarifários.

Além do impacto direto sobre os custos, a expansão das gratuidades setoriais revela fragilidades estruturais de transparência, tanto no que se refere à composição e alocação dos custos do sistema quanto à produção, consolidação e divulgação de dados de demanda. Em numerosos municípios, não há segregação metodologicamente consistente, padronizada e auditável entre o volume de viagens realizadas por beneficiários de gratuidades, o custo econômico associado a essas viagens, os valores efetivamente compensados pelos entes públicos e os resultados sociais vinculados às políticas que instituem tais benefícios.



Foto / Shutterstock

A fragilidade do modelo de custeio tornou-se particularmente evidente no contexto dos aportes extraordinários viabilizados pela Emenda Constitucional (EC) nº 123, de 2022 (Art. 5º, inciso IV), que instituiu, dentre outras medidas, a assistência financeira da União para o custeio da gratuidade de idosos.

Embora tais recursos tenham sido importantes para mitigar o risco de colapso operacional e assegurar a continuidade dos serviços após a grande queda de demanda durante a pandemia de Covid 19, sua execução revelou limitações críticas de governança. Avaliações do Tribunal de Contas da União (TCU) apontam que a ausência de mecanismos robustos de auditoria em nível municipal e estadual comprometeram a rastreabilidade do recurso, limitando a capacidade do poder público de verificar se o aporte foi efetivamente convertido em benefício ao usuário final ou se serviu apenas para o reequilíbrio paliativo de passivos operacionais das concessionárias¹².

Esse conjunto de fatores evidencia que o problema central não reside na existência das gratuidades em si — que representam direitos sociais consolidados —, mas na forma como foram historicamente tratadas: como exceções a um modelo tarifário anacrônico, que remunerava contratos de concessão aos passageiros pagantes e vinculava a sustentabilidade do sistema a uma base de arrecadação decrescente, enquanto o custo de operação permanece fixo ou ascendente.

A superação dessas distorções exige uma mudança de paradigma que alinhe o financiamento do transporte público à sua função real de infraestrutura transversal de acesso a direitos e remunere o sistema pela disponibilidade e qualidade da oferta, utilizando os recursos das políticas sociais setoriais para cobrir parte do custo real de prestação dos serviços, transitando do modelo de subsídio cruzado para um regime de custeio direto.

¹² Embora o foco inicial tenha sido nos auxílios a taxistas e caminhoneiros, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem destacado a importância da transparência e do controle social sobre a execução orçamentária e financeira dos benefícios decorrentes da EC nº 123, de 2022. Sobre o tema, ver Acórdãos 2630/2022, 1606/2023 e 2910/2025 – Plenário.

O exemplo do transporte escolar e do passe estudantil: financiamento setorial do deslocamento

Ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro passou a reconhecer o deslocamento como condição material para o exercício do direito à educação, incorporando o transporte escolar, especialmente na educação básica, como dever do poder público, com protagonismo municipal e apoio financeiro da União. Esse arranjo consolidou o entendimento de que o custo do deslocamento educacional deve ser internalizado no financiamento da política educacional, e não transferido às famílias.

De forma complementar, o passe estudantil expandiu-se nos sistemas urbanos por iniciativa de estados e municípios, estruturando-se em modalidades de gratuidade ou benefício tarifário. Apesar da diversidade institucional, essas políticas

compartilham três elementos centrais: financiamento público parcial ou integral do deslocamento, reconhecimento do transporte como condição de acesso à educação e dissociação — ainda que incompleta — entre tarifa paga pelo usuário e custo real do serviço.

Essas experiências introduziram uma lógica setorial de financiamento do transporte público, ao tratar o deslocamento como parte integrante das políticas finalísticas. Contudo, a implementação fragmentada, a heterogeneidade territorial e a compensação financeira frequentemente incompleta acabaram por reproduzir distorções estruturais, com transferência indireta de custos aos usuários pagantes e aos operadores.



1.5 Perda estrutural de demanda, expansão dos subsídios e o colapso evidenciado pela pandemia de COVID-19

Como vimos nas seções anteriores, os sistemas de transporte público no Brasil foram estruturados sob um modelo de remuneração por passageiro transportado, o que transferiu para o setor privado o risco integral da demanda. Contudo, diante de frustrações de receita, esse risco é invariavelmente repassado aos usuários sob a forma de reequilíbrios econômico-financeiros, que se materializam em aumentos da tarifa pública ou na degradação da oferta de serviços.

Essa trajetória de enfraquecimento progressivo, associada à expansão do transporte individual e às transformações nos padrões de deslocamento urbano, já vinha

forçando a ampliação reativa dos subsídios públicos ao longo da década de 2010 como mecanismo de mitigação do desequilíbrio sistêmico.

Dados sistematizados pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2024) indicam que o volume desses aportes cresceu entre 2013 e 2019, tanto em volume absoluto quanto em representatividade no custo sistêmico. No entanto, esses aportes ocorreram de forma reativa, visando prioritariamente o represamento político das tarifas públicas em detrimento da sustentabilidade das tarifas técnicas (custo real dos serviços, rateado por passageiro pagante). Esse descompasso manteve a lógica de dependência da arrecadação direta, deixando os sistemas vulneráveis a qualquer oscilação abrupta no volume de viagens.

**O Choque Exógeno
e a Ruptura do Modelo de Risco**

A pandemia de Covid-19 constituiu um choque sistêmico sem precedentes para o transporte público coletivo no Brasil, revelando de forma explícita a fragilidade do modelo de financiamento. A partir de março de 2020, as medidas sanitárias de restrição à circulação provocaram uma queda abrupta da demanda, enquanto a oferta precisou ser mantida em patamares elevados para assegurar deslocamentos essenciais.

Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), a demanda recuou para aproximadamente 60%, em média, chegando a 80% em determinados pólos urbanos nos períodos mais agudos, enquanto a oferta média dos sistemas operou em torno de 79% no primeiro ano da pandemia.

A insuficiência da receita tarifária para cobrir os custos fixos da operação (que representam cerca de 70% a 80% do custo total) evidenciou que o risco de demanda, quando suportado exclusivamente pela tarifa, é incompatível com a natureza de um serviço essencial. Como resultado direto, o setor acumulou prejuízo financeiro estimado em R\$ 36,2 bilhões entre fevereiro de 2020 e abril de 2023, valor que alcançou a ordem de R\$ 40 bilhões ao final de 2023, quando considerados os efeitos prolongados da recuperação lenta da demanda. Apenas no primeiro ano da crise, as perdas superaram R\$ 11,8 bilhões (NTU, 2023).

Em cidades de pequeno e médio porte, a limitada capacidade fiscal dos entes federativos e a ausência de fundos de reserva levaram à caducidade de contratos, paralisações e colapso de operadoras, forçando uma intervenção emergencial do Estado para garantir a continuidade dos serviços mínimos.

Até maio de 2022, 55 operadoras ou consórcios haviam interrompido a prestação do serviço, e o setor acumulou a perda de cerca de mais de 90 mil postos de trabalho diretos até janeiro de 2023 (NTU, 2023). Paralelamente, observou-se a ampliação das paralisações operacionais e a deterioração da qualidade do serviço em diversos municípios, sobretudo de médio porte. Além disso, o aumento do preço do óleo diesel, agravado por conflitos internacionais como a guerra entre Rússia e Ucrânia, pressionou ainda mais os custos operacionais.

É importante destacar que, mesmo com o arrefecimento da crise sanitária, a demanda não retornou aos patamares de 2019, consolidando-se em um patamar aproximadamente 15% a 20% inferior ao período pré-pandemia. Nesse contexto, os subsídios deixaram de ser uma medida paliativa e tornaram-se um componente estruturante e permanente do financiamento.

A tabela abaixo sintetiza a evolução do déficit e a resposta fiscal por meio de subsídios, evidenciando a mudança de patamar na participação do Estado no financiamento do transporte público coletivo:

Período	Queda de Demanda (Média)	Prejuízo Estimado (Acumulado)	Municípios com Subsídios Estruturantes
2020 (Pico)	60% a 80%	R\$ 9,5 bilhões	< 50 municípios
2021 (Crise)	40% a 50%	R\$ 20,2 bilhões	~ 110 municípios
2022 (Retomada)	25% a 30%	R\$ 31,1 bilhões	~ 240 municípios
2024 (Novo Normal)	15% a 20%	R\$ 40,0+ bilhões	> 400 municípios

Esse movimento demonstra que a crise não foi meramente conjuntural. Houve uma migração forçada de modelo: entes federativos historicamente resistentes ao aporte orçamentário passaram a subsidiar os sistemas para evitar a caducidade em massa de contratos, a interrupção de serviços e o colapso da mobilidade urbana.

Entretanto, conforme análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2023), a ausência de um Marco Legal Nacional do Transporte Público Coletivo resultou em uma distribuição heterogênea e desigual dos subsídios. Grandes capitais, como São Paulo, Brasília e Goiânia, conseguiram sustentar a operação por meio de aportes expressivos, enquanto cidades médias e pequenas enfrentaram reduções drásticas de frota, aumento de intervalos e falências de operadoras locais, aprofundando desigualdades territoriais no acesso à mobilidade urbana.

Diante desse cenário de desigualdade regional, e considerando que a consolidação de subsídios públicos, a separação progressiva entre tarifa pública e tarifa de remuneração e a estabilização da demanda em patamares inferiores aos de 2019 configuram um novo regime operacional irreversível, torna-se imperativo avançar para a institucionalização de um novo pacto federativo e regulatório para o transporte público coletivo.

1.6 A Tarifa Zero no Brasil

O termo Tarifa Zero designa o arranjo de política pública em que o usuário não paga no ato do embarque, deslocando o financiamento do serviço para fontes extratarifárias (tributárias, parafiscais, orçamentárias e patrimoniais).

A premissa técnica central é a separação entre “preço” (tarifa ao usuário) e “custo” (custo de produção do serviço), de modo que o sistema seja custeado por

mecanismos de solidariedade fiscal e por contribuições de beneficiários indiretos (empresas, proprietários de veículos, setores que capturam externalidades positivas).

No plano regulatório, a tarifa zero pressiona a governança a migrar de uma lógica de remuneração por passageiro para uma lógica de remuneração por serviço ofertado (p.ex., km programado, disponibilidade, cumprimento de padrão de qualidade), reduzindo o incentivo à superlotação e ao “mínimo operacional”.

A discussão sobre uma possível implantação de um modelo de tarifa zero no Brasil antecede em décadas as experiências municipais mais recentes e possui raízes claras no debate público travado no início entre 1989 e 1992, na gestão de Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo, com a formulação técnica liderada por Lúcio Gregori, então Secretário Municipal de Transportes. Nessa fase, a proposta se inspira no modelo francês *Versement Transport/Versement Mobilité*¹³ e na analogia com serviços urbanos de provisão coletiva (saúde, educação, limpeza urbana), defendendo que o modelo baseado na tarifa do usuário era socialmente regressivo, economicamente instável e incompatível com a função social do transporte público em uma metrópole marcada por forte segregação socioespacial.

O projeto previa a instituição do Fumtran (Fundo Municipal de Transportes), um mecanismo de financiamento extratarifário sustentado por uma reforma tributária de caráter progressivo¹⁴. No campo político, embora a proposta contasse com o respaldo de 76% de aprovação popular, enfrentou resistência na Câmara Municipal e em alas do próprio partido da gestão (PT), com críticas baseadas tanto em receios operacionais (superlotação, vandalismo) quanto em argumentos de cunho social, resultando no impedimento de sua votação¹⁵. Todavia, o debate serviu de catalisador para a aprovação da Municipalização em 1991, modelo que

¹³ O *Versement Mobilité* (antigo *Versement Transport*) é um tributo para-fiscal instituído na França, em 1971, para possibilitar o financiamento solidário do transporte urbano. Incide sobre a folha de salários de empresas e órgãos públicos com mais de 11 funcionários, com alíquotas variando geralmente entre 0,5% e 2,0%. Sua premissa econômica é a internalização dos benefícios indiretos gerados pelo transporte ao setor produtivo (conexão entre postos de trabalho e mão de obra). Além de ser a principal referência técnica para a proposta de Lúcio Gregori em São Paulo (1990), o modelo francês também fundamenta o debate atual no Brasil sobre a transição do Vale-Transporte individual para uma contribuição patronal fixa destinada a fundos públicos de mobilidade.

¹⁴ A estratégia consistia na elevação das alíquotas do IPTU para os estratos de maior renda e para terrenos mantidos para fins de especulação imobiliária, capturando a valorização da terra urbana para custear a mobilidade.

¹⁵ Apesar da não aprovação da tarifa zero naquela ocasião, o debate serviu de catalisador para uma reforma estrutural na governança do transporte público, em 1991, no qual a prefeitura assumiu a coordenação estratégica de todo o sistema e dissociou a remuneração das operadoras da arrecadação direta nas catracas, passando a remunerá-las pelo custo operacional por quilômetro rodado. O modelo permitiu a renovação da frota, a redução da superlotação e lançou as bases para o que viria a ser o Bilhete Único anos mais tarde.



Foto / Shutterstock

alterou a lógica contratual ao remunerar as concessionárias pelo custo operacional, o que elevou substancialmente o padrão de qualidade do serviço à época.

Durante a década de 1990, enquanto o debate intelectual sobre a tarifa zero enfrentava impasses políticos em metrópoles como São Paulo, municípios de menor porte iniciaram experiências práticas de gratuidade universal no Brasil em modelos em baixa complexidade operacional e impacto orçamentário reduzido. A cidade de Conchas (SP) inaugurou este ciclo em 1992, seguida por Monte Carmelo (MG), em 1994 (vigente até hoje), Potirendaba (SP), em 1998, e Ivaiporã (PR), em 2003.

Após alguns anos de latência, a pauta ressurgiu fora das esferas governamentais, impulsionada por movimentos estudantis e organizações horizontais, passando a ganhar

densidade social e política com mobilizações estudantis e urbanas, destacando-se Revolta do Buzu (Salvador, 2003) e Revolta da Catraca (Florianópolis, 2004–2005), culminando na fundação do Movimento Passe Livre (MPL) em 2005, no Fórum Social Mundial¹⁶.

O grande ponto de inflexão no debate sobre o tema se dá junho de 2013, quando protestos iniciados contra reajustes tarifários em São Paulo nacionalizam a agenda e tornam a tarifa zero um tema de massa, com efeitos de transbordamento para a formulação de políticas locais e para a agenda institucional. A mobilização forçou a revogação de aumentos tarifários em mais de cem cidades e possibilitou a aprovação da Emenda Constitucional 90, de autoria de Luiza Erundina, que incluiu o transporte no Artigo 6º da Constituição Federal como um direito social, ao lado de saúde e educação.

¹⁶ Inicialmente focado no passe livre estudantil, o movimento adotou a Tarifa Zero universal como bandeira em 2006, após diálogos com Lúcio Gregori, que defendeu que o subsídio parcial (apenas para estudantes) gerava distorções no sistema.

Tarifa Zero nas Cidades Brasileiras (população > 100 mil hab.)

CIDADE-UF	POPULAÇÃO TOTAL	DATA DE INÍCIO	CUSTO TOTAL	FONTES DE CUSTEIO	ANO INÍCIO
Caucaia-CE	355,679	01/11/2021	R\$ 33,6 milhões por ano	Prefeitura	2021
Canoas-RS	347,657	01/02/2026	R\$ 18 milhões por ano	Prefeitura	2026
Itaboraí-RJ	224,267	Nov/2023 (parcial) Mai/2025 (integral)	R\$ 30 milhões por ano	Prefeitura	2025
Luziânia-GO	208,725	01/11/2023	R\$ 9,3 milhões por ano	Prefeitura	2023
Maricá-RJ	197,300	2014 (parcial) Mar/2021 (integral)	R\$ 87,6 milhões por ano	Prefeitura	2021
Ibirité-MG	170,387	01/01/2021	R\$ 9,6 milhões por ano	Prefeitura	2021
São Caetano do Sul-SP	165,655	01/11/2023	R\$ 50 milhões por ano	Prefeitura	2023
Itapetininga-SP	157,790	01/12/2023	R\$ 6,1 milhão por ano	Prefeitura	2023
Paranaguá-PR	145,829	01/03/2022	R\$ 24 milhões por ano	Prefeitura	2022
Balneário Camboriú-SC	139,155	15/07/2019	R\$ 7,6 milhões por ano	Prefeitura	2019
Formosa-GO	115,669	01/08/2021	ND	Fundo Municipal	2021
Sorriso-MT	110,635	01/05/2025	R\$ 500 mil por mês	ND	2025
Assis-SP	105,768	01/03/2021	R\$ 5,4 milhões por ano	Prefeitura	2021
Ituiutaba-MG	102,217	01/07/2023	R\$ 4,47 milhões por ano	Emenda parlamentar	2023

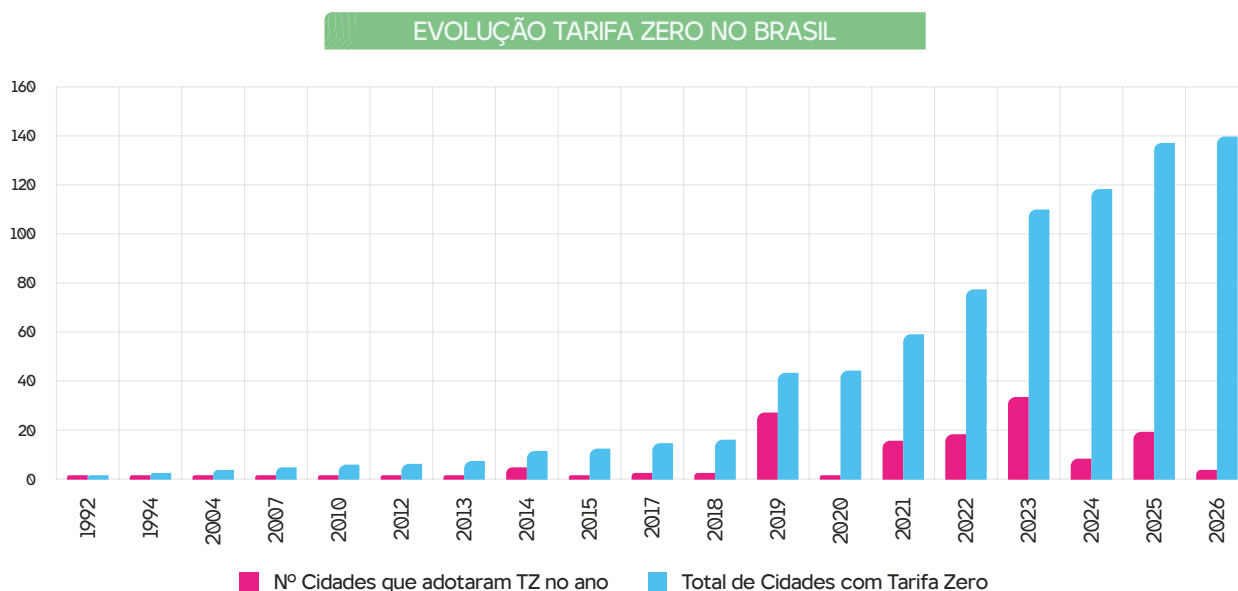
Fonte: NTU

A partir de 2014, com o caso emblemático de Maricá, a política passou a ser estruturada como estratégia de desenvolvimento urbano e redistribuição de renda, financiada por fontes extratarifárias robustas (*royalties*).

Já o ciclo iniciado a partir de 2021, ilustrado por Caucaia, marca a fase de “estratégia de sobrevivência”: municípios de

médio e grande porte integrados a contextos metropolitanos adotaram a gratuidade universal para conter a falência do sistema de financiamento por catraca e reaquecer a economia local pós-pandemia de Covid-19. Esse contexto foi responsável pelo crescimento expressivo do número de municípios com algum formato de isenção, que passaram de cerca de 40 em 2020 para mais de 170 em 2025.

Gráfico 1-A – Evolução da Tarifa Zero Universal no Brasil (fonte: NTU – Jan/2026. Elaboração própria)¹⁷



Experiência de Caucaia (CE)

Caucaia é um município de aproximadamente 360 mil habitantes que integra a Região Metropolitana de Fortaleza, no estado do Ceará e se configura atualmente como a maior cidade brasileira a ter adotado a política de Tarifa Zero universal em seu sistema de Transporte.

A implantação da Tarifa Zero ocorreu em março de 2021, em um contexto de forte fragilização do sistema de transporte local, marcado por perda contínua de demanda ao longo da década anterior, agravada pelos efeitos econômicos e sociais da pandemia de COVID-19. A queda abrupta da arrecadação tarifária havia comprometido a sustentabilidade dos contratos e a regularidade da oferta.

Com a implantação da gratuidade universal, o município passou a assumir diretamente o custeio da operação, restabelecendo a previsibilidade financeira ao sistema.

Dados divulgados pela administração municipal e por relatórios técnicos indicam que o sistema dispõe de 54 ônibus e

32 linhas, custa anualmente R\$ 33 milhões de reais e atende 90 mil passageiros por dia, o que representa um aumento de 398% da demanda desde a implantação da Tarifa Zero¹⁸.

Como resultado, foi registrado um aumento de 25% do faturamento do setor de comércio e serviços, e um aumento proporcional da arrecadação tributária do município.

Experiência de Maricá (RJ)

O município de Maricá, localizado na Região Metropolitana Leste Fluminense, possui população estimada em aproximadamente 197 mil habitantes, o que o caracteriza como cidade de médio porte no contexto urbano brasileiro. A implantação do transporte público gratuito teve início em 2014, por meio da criação da EPT – Empresa Pública de Transporte do município, que começou a operação com apenas 10 ônibus.

A implementação da Tarifa Zero universal se deu de forma gradual, começando com poucas linhas circulares para testar a viabilidade operacional antes da expansão para

¹⁷ Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, 2026.

¹⁸ Dados extraídos da NTU: Tarifa zero nas cidades do Brasil/ Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Brasília: NTU, 2025. 34p. – (Série Pesquisas Temáticas NTU, 4).

todo o município. Hoje a cidade conta com uma frota de 158 ônibus, que transportam 115 mil passageiros por dia através de 49 linhas, a um custo de R\$ 120 milhões anuais.

Um dos elementos centrais da experiência de Maricá é a existência de fonte estável de financiamento, ancorada majoritariamente nas receitas de royalties de petróleo. Esse arranjo permitiu ao município estruturar a Tarifa Zero não como medida emergencial, mas como política pública permanente, com previsibilidade orçamentária e capacidade de planejamento de médio e longo prazo.

Desde a implantação da Tarifa Zero, os dados operacionais divulgados pelo município indicam crescimento expressivo da demanda por transporte público coletivo. Estimativas apontam aumento superior a 100% no número de viagens realizadas nos primeiros anos de operação, com expansão progressiva da base de usuários e diversificação dos motivos de deslocamento, incluindo trabalho, estudo, acesso a serviços públicos e atividades cotidianas anteriormente reprimidas pelo custo da tarifa.

Avaliações institucionais e estudos acadêmicos sobre o caso de Maricá destacam, ainda, efeitos indiretos relevantes, como a redução do gasto das famílias com transporte, o fortalecimento do comércio local e a integração da Tarifa Zero a um conjunto mais amplo de políticas sociais e de desenvolvimento urbano.

Impactos socioeconômicos observados¹⁹

De modo geral, a trajetória da Tarifa Zero no Brasil sugere que as cidades têm adotado a política por duas motivações principais:

- Razões “pragmático-operacionais”: modelo típico de cidades pequenas, onde a tarifa zero é frequentemente relatada como resposta a falhas de mercado no serviço local (ausência de interessados na operação, inviabilidade do modelo tarifário, custo administrativo de cobrança superior ao benefício arrecadatário) e como instrumento de competitividade territorial (atração de empresas e redução indireta de custos de trabalho ao aliviar obrigações de vale-transporte).
- Razões “estratégico-redistributivas”, mais visível em cidades com maior escala, onde se destacam efeitos de aumento de demanda após a gratuidade, dinamização econômica local por “efeito multiplicador” (recomposição do gasto das famílias no comércio), e externalidades sociais (acesso ampliado a saúde, educação e oportunidades), com registros de redução de remarcação de consultas e diminuição de acidentes.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), análises publicadas pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) e pesquisas acadêmicas compiladas em periódicos especializados indicam que a implantação da Tarifa Zero tende a produzir aumento imediato e sustentado da demanda por transporte público coletivo. Em municípios brasileiros analisados, o crescimento do número de viagens varia, em média, entre 30% e 60% nos primeiros anos de operação, podendo alcançar patamares superiores em cidades onde o custo da tarifa representava barreira significativa ao deslocamento cotidiano.

¹⁹ A análise dos impactos socioeconômicos associados à implantação da Tarifa Zero baseia-se em avaliações empíricas realizadas em municípios brasileiros, em estudos acadêmicos nacionais e internacionais e em levantamentos produzidos por instituições públicas e entidades do setor de transportes. Ainda que os contextos locais apresentem heterogeneidades, a literatura disponível aponta padrões consistentes de efeitos positivos, especialmente nos campos da inclusão social, da dinamização econômica e do acesso a políticas públicas.

Esse aumento da demanda reflete, em grande medida, a incorporação de viagens anteriormente reprimidas pelo custo do transporte. Pesquisas empíricas apontam que a gratuidade amplia a regularidade dos deslocamentos para trabalho, estudo e acesso a serviços públicos, reduzindo estratégias de supressão de viagens adotadas por famílias de baixa renda em contextos de tarifas elevadas²⁰.

As avaliações também indicam efeitos positivos sobre a economia local. Relatórios técnicos e estudos de caso apontam aumento da circulação de pessoas, fortalecimento do comércio de bairro e maior integração entre áreas residenciais e centralidades urbanas. Em experiências brasileiras, gestores municipais e associações comerciais relataram incremento na frequência de consumidores e maior vitalidade econômica em áreas antes pouco acessíveis, corroborando achados internacionais sobre o papel do transporte público gratuito na dinamização urbana²¹.

No campo do acesso a políticas públicas, pesquisas temáticas da NTU sobre a tarifa zero apontam impactos relevantes sobre a educação, a saúde e a assistência social. Pesquisas setoriais indicam aumento da frequência escolar e redução de faltas associadas a dificuldades de deslocamento, especialmente no ensino médio e superior. Da mesma forma, estudos relatam maior comparecimento a serviços de saúde e assistência, com potencial redução de custos indiretos associados ao não acesso ou ao acesso tardio²².

Experiências internacionais reforçam esses achados²³. No caso do Luxemburgo, dados oficiais do governo e análises da Comissão Europeia indicam aumento da utilização do transporte público após a implantação da Tarifa

Zero nacional em 2020, associado à simplificação do sistema, à ampliação do acesso e à redução de barreiras econômicas à mobilidade cotidiana²⁴. Embora o contexto socioeconômico seja distinto do brasileiro, os resultados corroboram a relação entre gratuidade, aumento de demanda e ampliação do acesso a oportunidades urbanas.

Limitações e desafios

Para garantir a eficácia da Tarifa Zero como instrumento de inclusão social e desenvolvimento local, a gratuidade deve ser obrigatoriamente acompanhada pela manutenção ou ampliação da oferta de serviço e por mecanismos rigorosos de monitoramento da qualidade. A ausência desses elementos limita os benefícios observados, convertendo a isenção em sobrecarga operacional, caracterizada por superlotação, queda na confiabilidade e aumento dos tempos de viagem.

Consequentemente, a sustentabilidade da política exige o uso de instrumentos de planejamento e contratos que assegurem capacidade instalada e padrões de desempenho contínuos (IPEA, 2023).

A escalabilidade dessa política no território brasileiro depende, portanto, do enfrentamento de quatro gargalos estruturais:

1. Estabilidade de fontes extratratatárias: a dependência exclusiva do orçamento municipal ordinário vulnerabiliza a política diante de ciclos fiscais e alternâncias de governo. Fontes estáveis, como royalties ou contribuições nos moldes do *Versement Mobilité* francês ajudam a superar esse gargalo.

²⁰ Sobre o tema ver: [Conheça quatro cidades brasileiras que não cobram passagens de ônibus; Tarifa zero cresce e já está em 170 cidades; veja o raio-X nacional e transporte-público-gratuito-no-brasil-em-ingles.pdf](#). Acesso em 15 de janeiro de 2026

²¹ VERMANDER, Marijke. **Exploring Fare-Free Public Transport in Brazil**. Rationales and characteristics of Tarifa Zero policies in small Brazilian municipalities. 2021. 113 f. Dissertação (Mestrado em Urban and Spatial Planning) – Vrije Universiteit Brussel, Bruxelas, 2021 e [Estudos sobre os benefícios sociais do transporte gratuito são discutidos na Subcomissão da Tarifa Zero – Portal da Câmara Municipal de São Paulo](#). Acesso em 15 de janeiro de 2026

²² São Caetano do Sul (SP) registrou uma queda acentuada na remarcação de consultas no SUS após a implementação da Tarifa Zero. Em Maricá (RJ), observou-se um crescimento de 13% nos atendimentos em Unidades de Saúde da Família em regiões periféricas.

²³ No plano global, encontramos experiências relevantes de tarifa zero em Luxemburgo, que teria adotado gratuidade nacional em 2020 para ônibus, bondes e trens, com financiamento pelo orçamento e alegados efeitos ambientais; na Estônia, com gratuidade voltada a residentes desde 2013 e efeitos relevantes sobre arrecadação e migração residencial; e em cidades francesas que operam com sustentação parafiscal via *Versement Mobilité*, referência de financiamento solidário por beneficiários indiretos. Outros países, como Estados Unidos e Inglaterra, experimentaram adoções temporárias ou setoriais de tarifa zero, especialmente no contexto da pandemia.

²⁴ [Luxemburgo: 1º país do mundo a ter transporte público gratuito](#). Acesso em 15 de janeiro de 2026

2. Reforma do modelo contratual: para adoção da tarifa zero universal é necessário promover a transição da remuneração por passageiro para o pagamento por serviço (quilometragem ou disponibilidade), sob risco de incentivos perversos à lotação e judicialização dos contratos.
3. Transparência e governança de dados: deve ser superado o modelo de propriedade privada dos dados do transporte, enquanto custos operacionais e quilometragem permanecerem sob controle privado, auditorias independentes robustas se tornarão mais difíceis, inviabilizando a participação do orçamento público no financiamento.
4. Complexidade metropolitana: A integração intermunicipal e a interoperabilidade da bilhetagem exigem coordenação regulatória e arranjos de rateio que excedem a capacidade fiscal individual dos municípios.

Também é importante lembrar que a gratuidade, isoladamente, não garante a migração significativa do transporte individual para o coletivo (GREGORI, 1992). Para capturar ganhos ambientais e reduzir congestionamentos, a tarifa zero deve ser combinada com prioridade viária (corredores e faixas exclusivas) e medidas de desincentivo ao uso do automóvel.

Em termos sistêmicos, o modelo torna-se robusto quando ancorado em fontes estáveis — como tributos dedicados ou *royalties* —, governança baseada em dados auditáveis e estratégias integradas de gestão da oferta. Portanto, a Tarifa Zero deixa de ser uma mera política de preço para se tornar uma reforma estrutural no modelo de provisão do transporte público, com implicações diretas na regulação econômica e na justiça social.



1.7 O novo marco legal do transporte público coletivo

A proposta de elaboração de um marco legal nacional para o transporte público coletivo surgiu como uma resposta institucional a uma crise estrutural de financiamento do setor, cujo agravamento durante a pandemia de Covid-19 apenas acelerou um diagnóstico já conhecido. Ainda antes de 2020, os sistemas de transporte público urbano enfrentavam queda gradual de demanda, associada, entre outros fatores, à expansão dos serviços de transporte por aplicativos e à alteração dos padrões de deslocamento, com a ascensão do home office e do ensino remoto.

No entanto, como vimos no item anterior, a pandemia produziu uma ruptura abrupta. A queda vertiginosa no número de passageiros expôs de forma incontornável a fragilidade do modelo brasileiro de financiamento, majoritariamente tarifário, incapaz de sustentar a operação em contextos de choque exógeno prolongado. Diante do risco concreto de colapso da prestação do serviço, em meados de 2021, entidades representativas do setor, como a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) e a Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos, (ANPTrilhos) mobilizaram-se junto ao governo federal e ao Congresso Nacional em busca de soluções estruturantes que garantissem a continuidade e a sustentabilidade do transporte público coletivo.

As discussões travadas pelo setor motivaram a apresentação, pelo então Senador Antônio Anastasia, do Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, que começou a tramitar no Senado Federal.

No mesmo ano, o então Ministério do Desenvolvimento Regional iniciou um processo técnico-político de reflexão para a formulação de uma proposta normativa. Para tanto, foi instituído um fórum de construção coletiva denominado “Fórum Consultivo da Mobilidade Urbana”²⁵, de composição multissetorial, com representantes do governo federal, de estados e municípios, de gestores públicos de mobilidade e transportes, de entidades

técnicas, de operadores de transporte por ônibus e por trilhos, da indústria de fabricação de veículos, de trabalhadores do setor e da sociedade civil organizada, com representação de usuários e consumidores.

Cumprir destacar que, naquele momento, em meados de 2021, as políticas urbanas não dispunham de arenas nacionais oficiais de participação social, em razão da extinção do Conselho das Cidades, ocorrida por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que suprimiu diversos colegiados da administração pública federal. Nesse contexto, o Fórum Consultivo da Mobilidade Urbana passou a cumprir, de forma *ad hoc*, a função de espaço de diálogo e escuta entre governo e sociedade, suprimindo parcialmente a ausência de instâncias participativas formais no campo da política urbana durante aquele período. O arranjo permitiu a participação dos principais segmentos envolvidos na política de mobilidade urbana, refletindo a diversidade de interesses públicos, econômicos e sociais associados ao tema e possibilitando seu alinhamento político em torno de um interesse comum: a reestruturação do modelo de prestação de serviços de Transporte Público Coletivo.

O tema foi amplamente debatido pelo Fórum entre 2021 e 2022 e no fim de 2022 esse acúmulo técnico foi traduzido em minuta de iniciativa legislativa formal. A versão inicial do texto foi inspirada no marco legal do saneamento e tinha como objetivo do texto criar um arcabouço capaz de conferir segurança regulatória, modernizar modelos contratuais e de financiamento e organizar uma rede única de transporte público coletivo, integrada, multimodal e universal, em diálogo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

A minuta produzida foi submetida à Consulta Pública e recebeu mais 800 contribuições que subsidiaram a revisão do texto pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob), do Ministério das Cidades, já no Governo do Presidente Lula, em 2023. Em 2024, os poderes executivo e legislativo uniram esforços e o texto elaborado pelo governo federal foi incorporado pelo relator da matéria no Senado Federal, o Senador Veneziano Vital do Rêgo, como Projeto de Lei Substitutivo ao PL nº 3.278/2021.

25

O fórum foi instituído pelo Decreto nº 10.803, de 17 de setembro de 2021.

O substitutivo foi aprovado no Senado no mesmo ano e seguiu para tramitação na Câmara dos Deputados, onde se encontra atualmente em análise. Na Câmara, o projeto foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU), Viação e Transportes (CVT), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em agosto de 2025, foi realizada Audiência Pública na CDU, e o projeto foi aprovado nessa comissão em dezembro de 2025, seguido da apresentação de Requerimento de Urgência ao Plenário, aguardando continuidade da tramitação.

No dia 13 de maio de 2026, o Novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano foi aprovado pela Câmara dos Deputados, concluindo sua tramitação no Congresso Nacional. No dia 13 de junho de 2026, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a lei, que foi publicada no Diário Oficial da União em 14 de junho de 2026. A norma tornou-se a Lei nº 15.432/2026, que institui oficialmente o Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano. A sanção presidencial configura-se como uma conquista histórica e um divisor de águas para a mobilidade urbana nacional.

Conteúdo e diretrizes centrais do Marco Legal

O projeto de lei em tramitação trata da reestruturação do modelo de prestação dos serviços de TPC, estabelecendo princípios, diretrizes, objetivos e definições, bem como regras sobre:

- organização e financiamento dos serviços;
- operação, incluindo contratação de operadores e regime econômico-financeiro;
- diversificação dos modelos de contratação, superando arranjos rígidos e pouco responsivos;
- instrumentos de financiamento e subsídios, reconhecendo o papel do poder público no custeio;

- integração modal, com exigência de acessibilidade física e econômica;
- adoção de padrões de qualidade, como elemento estruturante da prestação do serviço.

O núcleo conceitual do projeto é a superação do modelo de “caixa único” da bilhetagem, reconhecendo o transporte público como política pública essencial, cuja sustentabilidade exige financiamento compartilhado e previsível. Para tanto, o marco legal propõe a diversificação das fontes de financiamento, combinando receitas tarifárias e extratarifárias.

O desenho evita soluções únicas e reconhece a necessidade de arranjos flexíveis, compatíveis com a diversidade institucional e fiscal dos entes federativos.



É importante destacar que marco legal não institui diretamente a Tarifa Zero, mas cria o ambiente regulatório que a torna juridicamente defensável, financeiramente estruturável e escalável, inclusive em sistemas de maior porte e complexidade.

Ou seja, o marco legal estabelece as condições institucionais e financeiras necessárias para que a Tarifa Zero deixe de ser uma iniciativa pontual e se torne uma política pública sustentável. Ao reconhecer o transporte público

como serviço essencial e admitir explicitamente a utilização de fontes de financiamento extratarifárias, o marco rompe com a lógica de custeio baseada exclusivamente na arrecadação tarifária e viabiliza a separação entre a tarifa pública e a remuneração do operador. Esse arranjo é condição central para a implantação da Tarifa Zero, pois permite que a gratuidade ao usuário seja compensada por aportes orçamentários previsíveis, subsídios cruzados e instrumentos urbanos e fiscais, sem comprometer a qualidade do serviço ou o equilíbrio dos contratos.

1.8 O Sistema Único de Mobilidade (SUM)

Em paralelo ao marco infraconstitucional, avança o debate sobre o Sistema Único de Mobilidade (SUM), proposta de reorganização da governança do transporte no Brasil, inspirada na arquitetura institucional e no princípio da universalidade do Sistema Único de Saúde e de outros sistemas nacionais de políticas públicas. O conceito começou a ser formulado ainda em 2018, no âmbito do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT), como resposta à perda estrutural de passageiros, à fragmentação dos sistemas locais e às reivindicações por passe livre e acesso universal, intensificadas desde as mobilizações de 2013. A pandemia de Covid-19 funcionou como catalisador desse debate, ao tornar evidente a incapacidade do modelo tarifário de sustentar o serviço em situações de crise prolongada.

A partir de 2022–2023, a proposta ganhou densidade política com a atuação da Coalizão Mobilidade Triplo Zero²⁶, que reúne organizações da sociedade civil voltadas à defesa da mobilidade urbana, entre elas o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec). A Coalizão passou a defender o SUM como alternativa estrutural para integrar os sistemas de transporte público em escala nacional, partindo do reconhecimento de que, sem transporte público acessível e de qualidade, o direito à cidade e à mobilidade — formalmente reconhecido como direito social desde 2015 — não se concretiza.

Nesse contexto, foi apresentada ao Congresso Nacional a PEC nº 25/2023, de autoria da deputada Luísa Erundina (PSOL), que propõe a inclusão, na Constituição Federal, de um capítulo específico sobre o direito ao transporte e sobre o Sistema Único de Mobilidade, além de autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a

nstituírem contribuições pelo uso do sistema viário destinadas ao custeio do transporte público coletivo urbano. A proposta busca criar as bases constitucionais para um regime de gestão compartilhada, no qual a União assume funções normativas e de cofinanciamento, os Estados coordenam as integrações regionais e metropolitanas, e os Municípios permanecem responsáveis pela operação local.

No desenho do SUM, o transporte deixa de ser tratado como um serviço setorial isolado e passa a ser estruturado como política de Estado, com padrões nacionais de qualidade, integração de dados e separação contábil entre a tarifa paga pelo usuário e o custo real da operação. Essa arquitetura é apresentada como condição para viabilizar, de forma sustentável, a ampliação de subsídios e a própria agenda da Tarifa Zero, evitando que a gratuidade resulte em deterioração do serviço. Os repasses federais seriam condicionados a critérios de eficiência operacional, transparência e controle social, reposicionando o transporte público como infraestrutura social financiada coletivamente, e não apenas pelo passageiro direto.

O debate público mais recente, impulsionado por organizações como o Idec e o MDT, também tem incorporado críticas e desafios ao desenho do SUM, especialmente quanto ao risco de reprodução de desigualdades observadas em outros sistemas universais e à necessidade de integrar de forma explícita a mobilidade ativa, incluindo pedestres e ciclistas. Ainda assim, há convergência quanto ao diagnóstico central: a fragmentação institucional e o financiamento baseado quase exclusivamente na tarifa se esgotaram. O SUM se apresenta, assim, como uma tentativa de responder a esse impasse, criando uma estrutura nacional capaz de sustentar transporte público acessível, de qualidade e articulado com o planejamento urbano e ambiental.

²⁶ A Coalizão Mobilidade Triplo Zero é uma articulação nacional de organizações da sociedade civil que defende a reestruturação da política de mobilidade urbana no Brasil a partir de três objetivos centrais: zero tarifa excludente, zero emissão de poluentes e zero morte no trânsito. A coalizão reúne entidades voltadas à defesa dos direitos dos usuários de transporte público, do meio ambiente, da segurança viária e do direito à cidade e atua na incidência política e legislativa em temas como financiamento do transporte público, sustentabilidade ambiental e governança da mobilidade urbana. Sobre o tema ver: [carta coalizão mobilidade triplo zero](#)². Acesso em 14 de janeiro de 2026.





2.

NTU
Associação Nacional de Transportes Urbanos





Foto: Shutterstock

Proposta de Programa Nacional de Tarifa Zero

Este capítulo apresenta a proposta de um Programa Nacional de Tarifa Zero, detalhando seus fundamentos, objetivos e instrumentos de implementação. São expostos, de forma estruturada, os elementos centrais da proposta e os fatores que orientaram a opção por uma estratégia de implantação gradual e incremental da Tarifa Zero no país. Tal abordagem decorre do reconhecimento das limitações técnicas, operacionais, institucionais e fiscais que dificultam a adoção imediata de um modelo amplo e universal de gratuidade, especialmente em sistemas de transporte público de médio e grande porte.

Assim, serão explicitados os motivos que justificam uma transição progressiva, capaz de assegurar sustentabilidade financeira, capacidade de gestão, monitoramento adequado e preservação da qualidade dos serviços, ao mesmo tempo em que avança, de forma consistente, na garantia do direito ao transporte público como direito social.

2.1 Viabilidade de adoção de um modelo nacional de tarifa zero

A adoção de um modelo nacional de Tarifa Zero para o transporte público coletivo no Brasil é tecnicamente viável, economicamente defensável e institucionalmente necessária, desde que estruturada a partir da separação conceitual entre tarifa pública e custo do serviço, com financiamento extratarifário estável, previsível e federativamente compartilhado.

Os estudos recentes da NTU e de parceiros técnicos convergem no diagnóstico de que o modelo vigente — baseado na tarifa paga diretamente pelo usuário como principal fonte de custeio — encontra-se estruturalmente esgotado. Conforme sintetiza a própria NTU, o sistema brasileiro opera com aproximadamente 80% do custeio atrelado à tarifa, o que gera um ciclo vicioso de queda de demanda, elevação tarifária, perda de qualidade do serviço e pressão fiscal crescente sobre os municípios.

Nesse contexto, a Tarifa Zero não deve ser compreendida como política acessória ou concessão de benefi-

cio social pontual, mas como reorganização do regime econômico do transporte público, alinhando-o à lógica de outros serviços essenciais já financiados coletivamente, em especial a saúde, a educação e a assistência social.

2.1.1. Modelo de custos e neutralidade econômica da Tarifa Zero

A modelagem de custos desenvolvida no âmbito dos estudos da NTU demonstra que a Tarifa Zero não cria novos custos estruturais para o sistema de transporte público coletivo. Seu efeito central é redefinir quem financia o serviço, sem alterar a função econômica de custo da operação.

Para compreender essa lógica, é fundamental distinguir três dimensões analíticas distintas:

1. O custo total do sistema, que corresponde ao montante necessário para operar o transporte público coletivo urbano no país;
2. A receita tarifária, que representa a parcela desse custo atualmente coberta pela tarifa paga diretamente pelos usuários; e
3. Os recursos extratarifários, que englobam os subsídios já existentes e as fontes adicionais requeridas para viabilizar a Tarifa Zero.

Essa distinção é central, pois o custo do transporte público coletivo independe da existência ou não de tarifa cobrada do usuário. A tarifa constitui um instrumento de arrecadação, e não um determinante do custo econômico do serviço. Em outras palavras, a eliminação da tarifa não elimina custos; apenas desloca a responsabilidade pelo seu financiamento.

Esse entendimento é reiterado no livro *Caminhos para a Tarifa Zero*²⁷, ao afirmar que a Tarifa Zero não suprime o custo do sistema, mas promove sua internalização coletiva, transferindo o financiamento do nível individual (usuá-

²⁷ VELOSO, André H. de Brito et al. *Caminhos para a Tarifa Zero: estimativas de custos, formas de financiamento e implementação no Brasil*. Brasília, DF: Fundação Rosa Luxemburgo; IPOL/PPGCP UnB, 2025. ISBN 978-65-89834-12-0. Disponível em: <https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2025/11/digital-Caminhos-para-a-Tarifa-Zero-4.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

rio) para o nível social, o que exige maior transparência na identificação e no controle do custo real da operação.

A separação conceitual entre custo do serviço e forma de financiamento é, portanto, essencial para evitar um erro recorrente no debate público: a confusão entre tarifa média e custo médio do serviço, que obscurece a análise técnica e compromete a formulação de políticas públicas sustentáveis.

2.1.2. A Estrutura dos custos operacionais (função de custo)

A Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) utiliza uma estrutura de custos padronizada, compatível com contratos de concessão modernos e modelos de remuneração por oferta. Nesse modelo, o custo operacional do transporte público coletivo é organizado em três blocos fundamentais:

1. **Custos Fixos Estruturais:** Compreendem as despesas que não oscilam conforme o volume de passageiros, mas sim em função da existência e disponibilidade do serviço. Incluem o investimento na frota, manutenção de garagens, infraestrutura tecnológica (como sistemas de bilhetagem), administração corporativa, seguros e a depreciação dos ativos. Esses custos são independentes da cobrança de tarifa e persistem mesmo em cenários de queda brusca de demanda, como evidenciado durante a crise sanitária de 2020.
2. **Custos Variáveis Operacionais:** Relacionam-se diretamente à produção do serviço (oferta). Englobam combustíveis (ou energia elétrica), lubrificantes, pneus e a manutenção preventiva e corretiva da frota. A variação desses itens ocorre conforme a quilometragem rodada e o nível de serviço determinado pelo poder público, sendo independentes do fato de o passageiro efetuar ou não o pagamento direto.

3. **Custos de Pessoal:** Incluem a remuneração e encargos de motoristas, equipes de oficina, fiscais e gestores operacionais. São considerados custos estruturais, definidos pelo desenho da rede, tamanho da frota operacional e regras de jornada de trabalho.

A transição para a Tarifa Zero não altera a natureza desses componentes, mas exige uma mudança no modelo de remuneração: o operador deixa de ser pago por passageiro transportado e passa a ser remunerado pelo custo real do serviço prestado (quilômetro rodado ou disponibilidade de frota), reduzindo o risco regulatório e aumentando a previsibilidade financeira.

2.1.3. Estimativa do custo econômico do transporte público coletivo no país²⁸

A estimativa do custo do transporte público coletivo urbano no Brasil pode ser realizada a partir de duas abordagens metodológicas complementares: (i) a abordagem baseada na demanda transportada e na estrutura atual de receitas e subsídios; e (ii) a abordagem baseada na produção do serviço, medida pela quilometragem rodada. Ambas conduzem a resultados convergentes, evidenciando a consistência da função de custo do sistema.

Abordagem baseada na demanda transportada

Na primeira abordagem, o custo do sistema é estimado a partir do volume de passageiros transportados e da receita necessária para sustentar a operação no cenário atual. Para tanto, são considerados os seguintes parâmetros nacionais:

- frota total de ônibus urbanos: 107.000 veículos;
- frota operante nacional, descontada a reserva média de 7,5%: 98.975 ônibus;
- média de passageiros equivalentes transportados por ônibus/dia: 282 passageiros;
- impacto médio dos benefícios tarifários: 21,7%;

- nível atual de demanda transportada em relação ao cenário pré-pandemia: 86%;
- tarifa pública média nacional: R\$ 4,95.

Com base nesses dados, estima-se um total de 34,0 milhões de passageiros transportados por dia, o que corresponde a aproximadamente 10,7 bilhões de passageiros por ano. Considerando a tarifa média nacional, obtém-se uma receita tarifária anual de R\$ 52,9 bilhões.

A esse valor somam-se os recursos públicos já destinados ao subsídio das viagens, estimados em R\$ 15,4 bilhões por ano, aportados por estados e municípios em 440 cidades. Adicionalmente, para aproximar a estimativa do cenário operacional desejado, considera-se a necessidade de recuperação da demanda ainda reduzida em relação ao período pré-pandemia, correspondente a um ajuste de 14% sobre a receita tarifária.

Assim, o custo total anual do sistema de ônibus urbanos é estimado conforme a seguinte expressão:

- Receita tarifária ajustada: $R\$ 52,9 \text{ bilhões} \times (1 + 14\%) = R\$ 60,3 \text{ bilhões}$; e
- Soma dos subsídios já existentes: R\$ 15,4 bilhões

Resultando em um custo total anual do setor de ônibus urbanos de aproximadamente R\$ 75,7 bilhões.

Abordagem baseada na produção do serviço (oferta quilométrica)

A segunda abordagem estima o custo do sistema a partir da produção física do serviço, independentemente do volume de passageiros transportados. Nessa metodologia, o custo é calculado com base na quilometragem efetivamente rodada pela frota operante, utilizando os seguintes parâmetros:

- frota operante nacional: 98.975 ônibus;
- percurso médio mensal por ônibus: 5.493 quilômetros;
- custo médio nacional por quilômetro rodado: R\$ 10,93.

Inicialmente, calcula-se a produção mensal total do sistema:

- $98.975 \text{ ônibus} \times 5.493 \text{ km/mês} = 543,7 \text{ milhões de km/mês}$

Em seguida, obtém-se a produção anual:

- $543,7 \text{ milhões de km/mês} \times 12 \text{ meses} = 6,5 \text{ bilhões de km/ano}$

Aplicando-se o custo médio por quilômetro, chega-se ao custo total anual:

- $6,5 \text{ bilhões de km/ano} \times R\$ 10,93 = R\$ 71,3 \text{ bilhões por ano}$

Incorporação dos sistemas sobre trilhos e custo global do setor

As duas abordagens resultam em valores próximos — R\$ 75,7 bilhões/ano pela ótica da demanda transportada e R\$ 71,3 bilhões/ano pela ótica da produção do serviço —, o que evidencia a consistência da função de custo do transporte público coletivo urbano por ônibus²⁹.

No entanto, para estimar o custo total do transporte público coletivo no Brasil, é necessário incorporar, além dos sistemas por ônibus, os sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos. Em razão da inexistência de uma base nacional consolidada e padronizada de custos para esse segmento, adota-se uma estimativa agregada de R\$ 15,0 bilhões por ano, valor compatível com avaliações

²⁹ Essa convergência demonstra que o custo do sistema decorre fundamentalmente da estrutura operacional, da frota e do nível de oferta de serviço, sendo independente da forma de arrecadação adotada. A tarifa paga pelos usuários constitui, portanto, apenas um mecanismo de financiamento, não um determinante do custo econômico do transporte público coletivo.

técnicas disponíveis para os sistemas metroferroviários em operação no país³⁰.

Considerando-se o custo anual estimado para o transporte público coletivo por ônibus, da ordem de R\$ 75,7 bilhões, obtém-se um custo econômico total do transporte público coletivo urbano no Brasil (ônibus + trilhos) de aproximadamente R\$ 90,7 bilhões por ano. Esse montante representa o custo estrutural necessário para assegurar a operação do sistema em nível nacional, independentemente do modelo de financiamento adotado, constituindo a base de referência para a análise de cenários de reorganização do custeio, incluindo a adoção de políticas de Tarifa Zero.

Projeções de aumento da demanda

A adoção de uma política de Tarifa Zero em escala nacional implica a consideração de cenários de aumento da demanda e, conseqüentemente, da necessidade de aumento de oferta de serviço. As estimativas indicam que a eliminação da tarifa pública tende a gerar incremento significativo no número de viagens realizadas, decorrente tanto da migração modal — com deslocamentos anteriormente realizados a pé, por automóvel ou motocicleta passando a ser feitos por transporte coletivo — quanto da ampliação de viagens de curta distância, deslocamentos fora dos horários de pico e viagens esporádicas.

Considerando-se a estimativa de custo econômico anual do transporte público coletivo urbano no Brasil de aproximadamente R\$ 90,7 bilhões (ônibus + trilhos), os cenários de expansão de oferta associados à adoção da Tarifa Zero podem ser dimensionados em termos de custos e de requisitos operacionais.

Mantidas constantes as produtividades médias atuais, o aumento da oferta tende a se refletir de forma aproximadamente proporcional na produção quilométrica, na frota operante e no esforço de pessoal (operação, manutenção e gestão operacional). Assim, no cenário conservador de +20% de oferta, o custo total estimado alcançaria cerca de R\$ 108,9 bilhões/ano, com expansão operacional equivalente a cerca de 118.770 ônibus operantes, 7,8 bilhões de km/ano e necessidade de +20% de esforço de pessoal em relação ao nível atual.

A adoção da Tarifa Zero tende a produzir alterações nos padrões de deslocamento da população, ampliando a demanda global por mobilidade e exigindo reforço na oferta de serviços, como demonstrado acima. Entretanto, espera-se que parte desse aumento de demanda, seja proveniente de um aumento da frequência de uso do transporte coletivo e uma dilatação dos horários de utilização ao longo do dia, contribuindo para um maior aproveitamento da capacidade instalada em horários antes ociosos, o que deve elevar a taxa média de ocupação dos veículos e melhorar a produtividade operacional, medida pelo Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK)³¹.

Cumprе destacar, no entanto, que os valores apresentados são estimativas baseadas em médias nacionais e na disponibilidade atual de dados, podendo haver algum nível de imprecisão. Além disso, não foram considerados serviços complementares, seletivos, executivos ou sob demanda existentes em sistemas mais complexos — especialmente em capitais e regiões metropolitanas — cujas especificidades podem impactar o custo final.

³⁰ Valor apontado na coluna *Mobilidade* do Jornal Estadão, em 08 de out. de 2025. Disponível em: [Mobilidade edição 08_10_2025 | Mobilidade Estadão](#). Acesso em 01 de fev. 2026

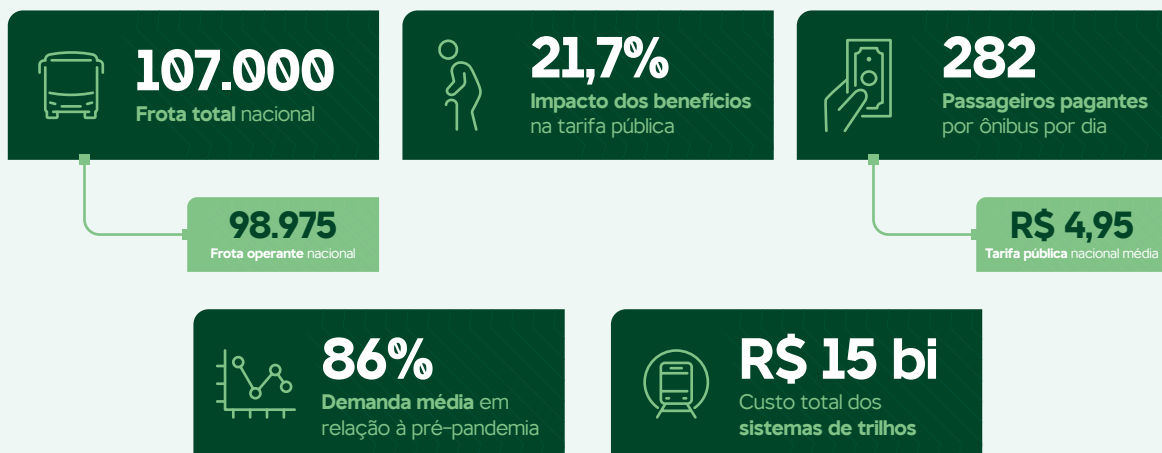
³¹ Em Caucaia/CE, por exemplo, a demanda cresceu 389% entre agosto de 2021 e setembro de 2023, enquanto a oferta aumentou apenas 46% no mesmo período, indicando ganho de escala e melhor aproveitamento da rede existente, com impactos positivos sobre a eficiência econômica do sistema.

Custo total/ano do STPC no Brasil

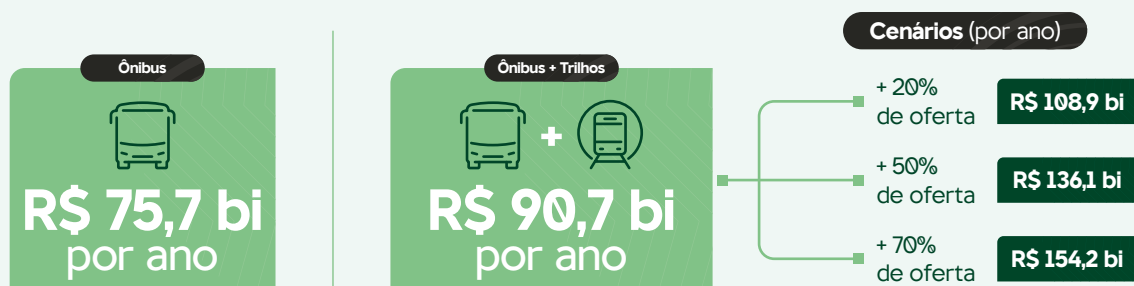
CONTEXTO

- Intensificação da crise de produtividade do transporte público coletivo
- Aumento da quantidade de cidades com subsídios implementados
- Crescimento das iniciativas de tarifa zero no Brasil
- Relevância do debate sobre a mudança do modelo de remuneração da prestação do serviço
- Necessidade de realizar um diagnóstico do setor e apuração do custo total em nível nacional

DADOS DO CENÁRIO NACIONAL



ESTIMATIVA DE CUSTO TOTAL PARA TODOS OS DIAS DA SEMANA



Fonte: NTU (2026)



2.2 Desafios atuais para implantação imediata do modelo

Embora a implantação da Tarifa Zero tenha se mostrado técnica e economicamente viável em sistemas de transporte de cidades de pequeno e médio porte, essa experiência não pode ser automaticamente extrapolada para cidades de grande porte ou para municípios inseridos em regiões metropolitanas. Nesses contextos, os sistemas de transporte são significativamente maiores e mais complexos, com serviços multimodais e, em muitos casos, desprovidos de uma gestão operacional integrada, o que impõe restrições estruturais relevantes à adoção do modelo. Tais condicionantes ajudam a explicar a atual concentração da política em municípios de menor porte, geralmente sustentados por fontes específicas e localizadas de financiamento.

Ressalte-se que esses obstáculos não decorrem de uma inviabilidade intrínseca da Tarifa Zero, mas sim de limitações institucionais, fiscais e federativas ainda não equacionadas no desenho das políticas públicas de mobilidade urbana no Brasil. Apresentam-se, a seguir, os principais gargalos para a implementação de um Programa Nacional de Tarifa Zero.

2.2.1. Ausência de fonte nacional estável e estruturante de financiamento

O principal obstáculo à implantação imediata e universal da Tarifa Zero no Brasil não é de natureza operacional, mas estrutural, relacionado à ausência de uma fonte estável, permanente e previsível de financiamento do transporte público coletivo, em nível federal, estadual e/ou municipal. Atualmente, as experiências existentes dependem quase exclusivamente de decisões orçamentárias municipais, muitas vezes vinculadas a receitas extraordinárias ou conjunturais.

Esse arranjo produz uma distorção estrutural: o transporte público local é condição material para o funcionamento do mercado de trabalho, para o acesso a políticas

sociais e para a redução de externalidades urbanas, como congestionamentos e emissões, no entanto, permanece financiado como se fosse um serviço local precário, sem fonte de financiamento estável, sem apoio estruturante da União e dos Estados e sem instrumentos fiscais compatíveis com sua escala. Em cidades médias e grandes, essa equação se mostra particularmente frágil, dado o elevado custo operacional dos sistemas e a limitada margem fiscal dos entes locais.

Nesse contexto, o Vale-Transporte surge como elemento central para a reorganização do modelo de financiamento. No desenho atual, o Vale-Transporte opera como subsídio individual vinculado à relação formal de emprego, com forte fragmentação institucional e baixa eficiência sistêmica. Trata-se de um gasto privado obrigatório, suportado por empregadores e trabalhadores, que não se converte em financiamento estruturante do serviço como um todo. Além disso, esse modelo exclui parcela significativa da população usuária do transporte público, especialmente trabalhadores informais, desempregados e pessoas fora do mercado de trabalho.

A reconfiguração do Vale-Transporte como instrumento coletivo de financiamento do sistema, e não mais como benefício individual por usuário, permitiria superar essas limitações. Em vez de financiar deslocamentos específicos, os recursos hoje associados ao Vale-Transporte poderiam ser redirecionados para o custeio direto do transporte público coletivo, contribuindo para viabilizar gratuidades amplas ou universais. Essa transformação não implicaria, necessariamente, na criação de nova despesa líquida para o setor produtivo, mas sim a conversão de um gasto obrigatório e ineficiente em uma fonte estruturante, com maior retorno social e econômico³².

Além da participação do setor produtivo, a sustentabilidade da Tarifa Zero pressupõe participação explícita e coordenada dos orçamentos públicos, tanto no nível local quanto no federal. No âmbito municipal, o financiamento do transporte público deve deixar de ser tratado como despesa residual e passar a integrar de

32

Essa lógica encontra respaldo em experiências internacionais consolidadas, em especial no modelo adotado na França: o *Versement Mobilité*.

forma permanente o planejamento orçamentário, em articulação com políticas de desenvolvimento urbano, uso do solo, saúde, educação, assistência social e meio ambiente. Já no plano federal, a participação orçamentária da União pode contribuir para reduzir desigualdades territoriais, garantir previsibilidade de recursos e viabilizar a implantação da Tarifa Zero em cidades médias e grandes, onde os custos operacionais superam a capacidade fiscal municipal. A atuação federal pode se dar por meio de transferências voluntárias, fundos específicos ou programas nacionais de apoio ao custeio do transporte público, vinculados a critérios de desempenho, transparência, qualidade do serviço e controle de custos. Esse papel é análogo ao exercido pela União em outras políticas sociais estruturantes, como saúde e educação, nas quais o cofinanciamento federativo é condição para a universalização do acesso.

A adaptação do modelo de financiamento ao contexto brasileiro, portanto, não se apoia em uma fonte única, mas em um arranjo híbrido e complementar, que combine a contribuição do setor produtivo e a participação estruturada dos orçamentos públicos local e federal. Esse desenho amplia a base de custeio, distribui responsabilidades de forma mais equilibrada e reduz riscos fiscais e operacionais para os entes subnacionais e para os operadores.

2.2.2. Risco de degradação da qualidade do serviço

Trata-se de um receio recorrente entre operadores e gestores públicos: a possibilidade de que a gratuidade universal provoque uma explosão de demanda que torne o sistema financeiramente e operacionalmente insustentável, exigindo expansão imediata e desordenada da oferta. Embora o aumento da demanda seja, de fato, um efeito esperado e desejável da política, as evidências empíricas, em cidades de pequeno e médio porte, demonstram que esse crescimento pode ser absorvido por ajustes de eficiência, planejamento operacional e desenho contratual adequado.

Em Maricá (RJ), entre 2015 e 2024, a rede de transporte evoluiu de 3 para 47 linhas, com crescimento da demanda de 2,1 milhões para 38,5 milhões de passageiros anuais

— um aumento superior a 1700% em uma década. Esse crescimento foi absorvido sem colapso do sistema, em grande medida devido à utilização de receitas extraterritórias, majoritariamente provenientes dos royalties do petróleo, que permitiram expansão planejada da oferta e manutenção da qualidade do serviço.

Em Caucaia (CE), a implantação da Tarifa Zero resultou em crescimento acumulado da demanda da ordem de 389% nos primeiros anos. Conforme dados sistematizados pela NTU e pela obra *Caminhos para a Tarifa Zero*, esse aumento foi acompanhado por reforço imediato da frota e manutenção da frequência das linhas, estratégia fundamental para evitar a saturação do sistema. Embora o investimento municipal direto tenha sido estimado em aproximadamente R\$ 3 milhões mensais, os efeitos econômicos indiretos superaram amplamente esse valor, com impacto estimado em cerca de R\$ 7 milhões por mês na economia local, decorrente do redirecionamento da renda antes comprometida com transporte para o consumo local. Como consequência, observou-se incremento aproximado de 25% na arrecadação de tributos municipais, reforçando a sustentabilidade econômica da política no médio prazo.

Esses casos demonstram que o crescimento da demanda pode ser tratado como variável de gestão e oportunidade sistêmica, e não como barreira estrutural à implementação da Tarifa Zero. Do ponto de vista operacional, o aumento da demanda pode, inclusive, gerar ganhos relevantes de eficiência social e econômica ao ampliar o número de passageiros transportados por veículo e por quilômetro rodado em períodos de capacidade ociosa. Esse efeito contribui para a diluição de custos fixos existentes, melhorando o desempenho global do sistema sem necessidade imediata de expansão proporcional da frota.

Além disso, o acréscimo de demanda também pode ser compensado por fatores estruturais associados ao novo modelo, como a eliminação da evasão de receita; a redução de custos administrativos e operacionais vinculados à arrecadação tarifária e a simplificação do sistema operacional, especialmente nos casos de Tarifa Zero universal.

2.2.3. Assimetria de capacidades institucionais

A atual configuração federativa do transporte público urbano agrava os desafios da implantação imediata da Tarifa Zero. Os municípios concentram a responsabilidade pela operação e pelo custeio do serviço, sem dispor de instrumentos fiscais compatíveis com a escala e a relevância econômica do sistema. Em cidades médias e grandes, onde os custos operacionais são elevados e a base fiscal é pressionada por múltiplas demandas concorrentes, esse modelo se mostra estruturalmente insuficiente para sustentar a gratuidade universal.

A ausência de coordenação federativa resulta em soluções isoladas, desiguais e financeiramente frágeis, sobretudo em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas complexas.

Outro entrave relevante é a baixa maturidade institucional dos sistemas de transporte, marcada pela ausência de uma padronização e uniformização de indicadores e dados operacionais, dados de custos e mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho.

Essas lacunas dificultam tanto o planejamento da expansão da oferta quanto a definição de critérios objetivos para transferências intergovernamentais condicionadas a resultados.

2.3 Estratégias de financiamento do sistema

O financiamento estrutural do transporte público coletivo urbano deve refletir a natureza econômica e jurídica do serviço. Trata-se de infraestrutura essencial ao funcionamento das cidades e da economia, cuja sustentabilidade não pode ser atribuída a um único grupo de usuários. Por essa razão, propõe-se a adoção de uma matriz de custeio como referência, baseada em múltiplos pilares, capaz de distribuir, de forma equilibrada, encargos conforme capacidade contributiva e conforme a função que cada ator desempenha no sistema urbano.

O setor produtivo deve participar de forma relevante porque o transporte coletivo é fator direto de produção. Ele viabiliza o acesso diário da força de trabalho aos locais de emprego, reduz custos logísticos indiretos, amplia a eficiência das cadeias produtivas e sustenta a dinâmica dos centros urbanos. Sem mobilidade regular e previsível, há aumento de atrasos,

rotatividade, perda de produtividade e encarecimento da atividade econômica. Em termos econômicos, o transporte coletivo é insumo estruturante da atividade empresarial. Assim como energia, telecomunicações e infraestrutura viária, ele integra o custo sistêmico da produção. Internalizar parte desse custo no setor produtivo significa alinhar o financiamento à geração de valor econômico que o sistema viabiliza. Trata-se de racionalidade econômica: quem se beneficia estruturalmente da força de trabalho disponível deve contribuir para a infraestrutura que a torna possível.

O poder público, por sua vez, deve participar do custeio porque o transporte é direito social previsto na Constituição Federal e condição material para o exercício de outros direitos fundamentais, como saúde, educação, trabalho e assistência social. O transporte coletivo não é apenas serviço econômico; é instrumento de cidadania e inclusão territorial. Sua oferta impacta diretamente políticas públicas setoriais, ordenamento urbano, redução de desigualdades e mitigação de externalidades ambientais. A participação estatal no financiamento não é opção política circunstancial, mas decorrência do dever constitucional de garantir acesso universal a direitos sociais.

Essa responsabilidade deve ser compartilhada entre União, estados e municípios em razão do pacto federativo. Os municípios são titulares do serviço e responsáveis pela sua organização e operação. Os estados atuam sobretudo nas regiões metropolitanas e sistemas intermunicipais, além de coordenarem políticas de desenvolvimento regional. A União, por sua vez, exerce função redistributiva, coordena políticas nacionais, equaliza desigualdades territoriais e dispõe de maior capacidade fiscal para estruturar mecanismos compensatórios. A participação dos três níveis evita concentração excessiva de encargos no ente local e fortalece a governança cooperativa.

Finalmente, o usuário pode permanecer como fonte residual de custeio. Isso não significa irrelevância, mas redefinição de papel. A manutenção de uma tarifa pública, ainda que simbólica e reduzida, cumpre funções importantes: preserva sinal econômico mínimo de uso racional do sistema, evita distorções comportamentais abruptas e contribui para sustentabilidade operacional. A eliminação integral da tarifa em escala nacional, como veremos no item 2.4, pode ser adotada como visão de futuro e meta da política pública. Nesse contexto, a participação residual do usuário atua como elemento de equilíbrio econômico e gestão de demanda.

Proposta de modelagem equilibrada em âmbito Nacional

Propõe-se, como referência técnica para organização do custeio, uma matriz de rateio estruturada nos percentuais de 45%-55%, 25%-35%, 5%-15% e, novamente, 5%-15%, distribuídos entre os principais atores econômicos e institucionais envolvidos e beneficiários diretos ou indiretos do sistema³³.

Segundo esse modelo, a maior participação seria atribuída ao setor produtivo (45%-55%), em razão de sua condição de beneficiário econômico direto da mobilidade da força de trabalho e da existência de base contributiva ampla, formalizada e previsível. Essa parcela pode ser estruturada a partir da evolução e reorganização do próprio Vale-Transporte, instrumento já consolidado na legislação brasileira, permitindo que o custo do deslocamento laboral seja tratado como componente regular da estrutura produtiva, com maior racionalidade e previsibilidade financeira.

Na sequência, os entes subnacionais poderiam assumir de 25% a 35% do custo, considerando sua titularidade constitucional sobre o serviço e sua responsabilidade direta pela organização e regulação do transporte público coletivo. Essa participação pode ser operacionalizada por meio dos subsídios

estruturados que já vêm sendo praticados por estados e municípios, inclusive para fazer frente às gratuidades instituídas em lei (como as destinadas a idosos, estudantes e outros públicos específicos) assegurando que tais políticas setoriais tenham fonte de custeio explícita e previsível, sem gerar desequilíbrios sistêmicos.

A União responderia por entre 5% e 15%, percentual compatível com sua função redistributiva, sua maior capacidade fiscal e seu papel de coordenação federativa. Essa participação pode se dar na forma de programa social estruturado, voltado ao enfrentamento da pobreza e à inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade no sistema de transporte, reduzindo o peso do deslocamento no orçamento familiar e ampliando o acesso a trabalho, educação e serviços públicos essenciais.

Por fim, reserva-se de 5% a 15% aos usuários, como participação residual. Essa fração cumpre papel de sinal econômico mínimo e corresponsabilidade pelo uso do sistema, preservando racionalidade operacional sem comprometer a acessibilidade social nem transferir ao cidadão o ônus principal do financiamento.

³³ Os percentuais indicados constituem uma proposta de parâmetros de modelagem para debate nacional. Em cada realidade local, poderão ser ajustados conforme características do sistema, grau de formalização do mercado de trabalho, estrutura urbana e perfil socioeconômico da população atendida. Essa adaptabilidade fortalece o modelo, pois preserva as competências constitucionais dos entes federativos e evita soluções padronizadas incompatíveis com a diversidade territorial brasileira.



2.3.1 Potencial de arrecadação do Vale-Transporte

Hoje, no Brasil, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), existem 55,57 milhões de trabalhadores com vínculo formal e servidores públicos ativos, distribuídos nos 2.962 municípios que possuem sistema de transporte público coletivo organizado³⁴.

Considerando uma tarifa de referência nacional de R\$ 6,82³⁵, a fixação de uma contribuição mensal de R\$ 81,63 por trabalhador geraria uma arrecadação anual estimada em R\$ 54,6 bilhões. Caso o valor fosse ajustado para R\$ 100 mensais por empregado, a receita alcançaria R\$ 65,6 bilhões ao ano, o que corresponde a aproximadamente 60% do custo total projetado do sistema³⁶. Em cenários de maior esforço contributivo, R\$ 143,24, R\$ 214,88 e R\$ 286,48 por trabalhador, a arrecadação anual poderia, respectivamente, cobrir cerca de 86% do custo estimado de R\$ 108,9 bilhões, superá-lo em 29% ou excedê-lo em até 72%.

Os resultados demonstram que o VT possui capacidade arrecadatória suficiente para sustentar parcela majoritária do financiamento do transporte público coletivo urbano, caso o poder concedente, responsável pelo serviço, assim determine. Trata-se de instrumento com massa crítica relevante, base formalizada e previsibilidade de receita, características que o qualificam como pilar estruturante de um modelo nacional de financiamento.

2.3.2 O Vale-Transporte Social

Uma das alternativas para financiar o sistema de transporte público coletivo consiste na criação de um benefício social estruturado, nos moldes de um Vale-Transporte Social, a ser custeado pelo setor público,

preferencialmente pela União. Em vez de adotar subsídios extratarifários universais, que distribuem recursos públicos de forma indistinta entre todos os usuários, a estratégia seria direcionar o investimento às populações em situação de vulnerabilidade para minimizar o impacto fiscal da medida para o setor público. Esse desenho focalizado aumenta a eficiência distributiva do gasto, concentra recursos onde o impacto social é maior e permite combinar política de mobilidade com política de proteção social, garantindo acesso ao transporte como instrumento de inclusão econômica e cidadania.

À luz da arquitetura já consolidada dos programas sociais no país, propõe-se adotar como critério de focalização a concessão de acesso gratuito ao Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC) aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) com cadastro ativo no CadÚnico, integrando a política de mobilidade à rede de proteção social já estruturada e operacional.

Nos 2.962 municípios que possuem STPC, há 74,3 milhões de inscritos no CadÚnico, dos quais 36,0 milhões são beneficiários do PBF, organizados em 13,9 milhões de famílias. A composição familiar revela alta presença de núcleos com dois ou três integrantes (mais de 8,4 milhões de famílias), além de 2,8 milhões de famílias unipessoais (dado relevante para modelagem do benefício). Para fins de estimativa de investimento, considerou-se como universo potencial os beneficiários do PBF, excluídas as crianças até 7 anos, pessoas idosas com 65 anos ou mais, pessoas com deficiência e estudantes, pois esses grupos já são atendidos por gratuidades setoriais. Esse universo totaliza 15.722.830 pessoas. Se consideramos apenas os chefes de família, teremos 13.966.883 beneficiários potenciais, sendo 11.881.099 mulheres.

³⁴ O quantitativo de 2.962 municípios com Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC) foi definido a partir da consolidação de três bases nacionais: a Pesquisa MUNIC/IBGE (2020), a base de municípios contemplados pela Emenda Constitucional nº 123/2023, que destinou recursos federais emergenciais ao custeio do transporte durante a pandemia, e os dados do Censo Demográfico IBGE (2022) sobre deslocamentos pendulares de trabalhadores e estudantes. Considerou-se como STPC a existência de serviço regular de ônibus urbano municipal, metropolitano ou sistema sobre trilhos. Para evitar superdimensionamento, adotou-se critério conservador adicional com base no Censo 2022, incluindo apenas municípios em que o transporte coletivo representasse mais de 20% das viagens pendulares. A combinação dessas três fontes resultou em 2.962 municípios, equivalentes a 53,2% das cidades brasileiras, percentual que se aproxima de 100% nas faixas populacionais acima de 500 mil habitantes. Essa base é considerada a mais adequada para fins de modelagem nacional por equilibrar abrangência e consistência estatística.

³⁵ Calculada a partir da divisão entre o custo total anual projetado do sistema em cenário de expansão mínima de 20% da oferta (R\$ 108,9 bilhões) e o número total de viagens realizadas por passageiros/ano (16,0 bilhões).

³⁶ Em todos os casos, foi excluído do cálculo o valor correspondente à contribuição de 889.077 trabalhadores que atualmente utilizam transporte por fretamento.

Adotando-se, para fins de estimativa, o parâmetro de 42 viagens mensais³⁷ a uma tarifa pública média nacional de R\$ 5,35³⁸, o custo mensal por beneficiário seria de R\$ 224,70. Com base nesse valor de referência, foram simulados dois cenários de custeio, considerando disponibilidades orçamentárias da União de R\$ 5,4 bilhões e R\$ 16,3 bilhões (equivalente de 5% e 15% do custo nacional, conforme a matriz de rateio estruturada proposta).

No cenário de R\$ 5,4 bilhões, a cobertura alcançaria 13% do universo de elegíveis do Programa Bolsa Família. Já com R\$ 16,3 bilhões, o nível de atendimento subiria para 40% do mesmo universo. Se considermos como beneficiárias as titulares de famílias chefiadas por mulheres, a cobertura alcançaria de 17% e 51%, respectivamente. Trata-se de um patamar com elevada potência redistributiva e impacto direto na mobilidade de segmentos socialmente vulnerabilizados.

Caso a estratégia parta da definição prévia de uma meta de cobertura, os números também se mostram manejáveis. Para cobertura integral dos elegíveis, o custo estimado situar-se-ia entre R\$ 32,0 bilhões e R\$ 42,4 bilhões por ano. Embora mais exigentes sob a ótica fiscal, esses valores permanecem dentro de uma ordem de grandeza compatível com políticas públicas nacionais de caráter estruturante, especialmente quando consideradas as externalidades sociais e econômicas positivas associadas ao acesso ao transporte.

Do ponto de vista do custeio, o VTS combina eficiência distributiva, previsibilidade de receita e flexibilidade de implementação. O modelo permite expansão gradual conforme a disponibilidade orçamentária, configurando uma solução escalável e fiscalmente administrável.

2.3.3 Potencial de arrecadação pelo custeio de gratuidades

O transporte público coletivo brasileiro já opera, na prática, com um elevado grau de socialização de custos por meio das gratuidades setoriais. Benefícios destinados a estudantes, pessoas idosas, pessoas com deficiência e públicos vinculados à assistência social integram políticas públicas legítimas e essenciais, pois viabilizam o acesso a direitos fundamentais como saúde, educação e proteção social. O problema não reside na finalidade dessas gratuidades, mas no modelo de financiamento que as sustenta.

Hoje, a maior parte dessas isenções é concedida sem a correspondente definição explícita de fonte de custeio. O efeito é conhecido: o custo é internalizado no sistema, pressionando a tarifa pública ou a tarifa de remuneração contratual. Em termos práticos, aproximadamente 27,4% dos passageiros utilizam alguma gratuidade setorial, gerando impacto médio de 22% sobre a tarifa. Ou seja, cerca de um quarto da demanda não paga tarifa integral, e esse custo é redistribuído de forma implícita entre usuários pagantes ou absorvido na equação contratual.

Ao mesmo tempo, o levantamento nacional da NTU (fev/2026) demonstra que estados e municípios já aportam recursos expressivos para compensar esse desequilíbrio. O subsídio cobre percentuais significativos do custo total em diversos sistemas: 61% em São Paulo (R\$ 7,3 bilhões anuais), 74,6% em Brasília (R\$ 1,7 bilhão), 63,5% em Goiânia, 60% em Manaus. Em cidades de médio porte, a cobertura supera 50% em casos como Nova Lima (75%), Toledo (73,7%) e Votuporanga (72%). Mesmo onde os percentuais são menores, a faixa recorrente entre 25% e 40% evidencia que o subsídio já é componente estrutural da política tarifária.

³⁷ O quantitativo de 42 viagens mensais foi utilizado apenas como parâmetro de cálculo para estimativa financeira. Não se trata de limitação material do benefício. O Vale-Transporte Social seria estruturado como passe livre, com direito a utilização ilimitada. Essa modelagem é tecnicamente viável porque o sistema opera com significativa capacidade ociosa fora dos horários de pico. Assim, o aumento de viagens por beneficiário tende a ocorrer majoritariamente em faixas horárias de menor carregamento, permitindo ampliação do uso sem necessidade imediata de expansão proporcional da oferta. Em termos operacionais, trata-se de melhor aproveitamento da infraestrutura já instalada, com ganho de eficiência econômica.

³⁸ Para o Vale-Transporte Social, adota-se como referência a tarifa pública, isto é, o valor efetivamente cobrado do usuário. Esse parâmetro difere daquele utilizado nas simulações do vale-transporte regular, nas quais se considerou a tarifa técnica, correspondente ao custo total do sistema dividido pela demanda projetada.

Esses dados permitem uma conclusão estratégica: o sistema já opera com forte participação orçamentária. O subsídio não é hipótese teórica; é prática consolidada. O que ainda falta é racionalidade federativa e vinculação coerente entre a política que gera a gratuidade e a fonte que a financia.

Grande parte das gratuidades decorre diretamente de políticas de educação, saúde e assistência social. O estudante utiliza o transporte para acessar a escola; a pessoa idosa, para acessar serviços de saúde; a pessoa com deficiência, para acessar serviços públicos e atividades essenciais; famílias vulneráveis, para acessar benefícios socioassistenciais. Se o transporte é condição material para usufruir desses direitos, faz sentido que o custeio das gratuidades específicas possa ser compartilhado com os orçamentos dessas funções.

Abrir explicitamente a possibilidade de uso de recursos da educação, da saúde e da assistência social para financiar gratuidades vinculadas a seus públicos traria vantagens objetivas:

- alinhamento entre despesa e política finalística;
- redução da pressão sobre o orçamento exclusivo da mobilidade;
- maior previsibilidade de financiamento;
- transparência na alocação do gasto;
- fortalecimento da modicidade tarifária para os demais usuários.

Do ponto de vista fiscal, isso não significa criar nova despesa, mas padronizar e reorganizar despesas já existentes e reconhecer o transporte como política-meio transversal. Trata-se de transformar o atual subsídio cruzado implícito — regressivo e pouco transparente — em subsídio público explícito, estruturado e com governança adequada. Ademais, a ampliação do registro eletrônico das gratuidades permitiria maior precisão na mensuração do uso e no cálculo do custo efetivo, reduzindo distorções e aprimorando o controle do gasto.

2.4 Implantação da Tarifa Zero a partir de uma estratégia incremental

Como vimos, a Tarifa Zero universal corresponde a um modelo em que todo o sistema de transporte público coletivo passa a operar sem cobrança direta ao usuário, com acesso livre, sendo integralmente financiado por fontes extratarifárias. Trata-se de um desenho conceitualmente alinhado ao reconhecimento do transporte como direito social e à lógica de política pública universal, análoga à saúde ou à educação.

A implementação nacional da Tarifa Zero universal por meio de legislação federal ou Medida Provisória envolve riscos de natureza jurídica, fiscal, federativa, operacional e política, que podem comprometer tanto a continuidade do serviço quanto a própria sustentabilidade da política pública no curto e no médio prazo.

O principal risco reside no impacto direto sobre os contratos de concessão e permissão vigentes. A maior parte desses contratos foi estruturada com base na arrecadação tarifária como elemento central do equilíbrio econômico-financeiro. A supressão imediata da tarifa, sem um período de transição e sem a pactuação prévia dos mecanismos compensatórios, caracteriza alteração substancial da base objetiva do contrato, com forte potencial de gerar judicialização em massa, pedidos de indenização e medidas liminares que podem interromper ou precarizar a prestação do serviço. Isso porque uma eventual legislação federal, por si só, não substitui os procedimentos administrativos e negociais necessários para a recomposição do equilíbrio contratual, o que amplia a insegurança jurídica do setor. Nessa linha, é importante lembrar que o novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo, em discussão no Congresso Nacional, é um importante passo para possibilitar uma transição gradual para o modelo de remuneração por disponibilidade, sendo sua aprovação essencial para a implantação da tarifa zero universal em todo o país.

Há, ainda, risco constitucional relevante associado ao pacto federativo. O transporte público coletivo urbano é competência municipal, e a política tarifária integra o núcleo dessa atribuição. A imposição, por ato federal de vigência imediata, de uma Tarifa Zero universal e unifor-

me pode ser interpretada como intervenção indevida na autonomia dos entes subnacionais, especialmente se não houver adesão voluntária, mecanismos de pactuação ou flexibilidade para adaptação local. Esse cenário aumenta significativamente a probabilidade de questionamentos no Supremo Tribunal Federal, inclusive por meio de ações diretas de inconstitucionalidade, com risco concreto de suspensão cautelar dos efeitos da norma e paralisação do processo de implementação.

Do ponto de vista fiscal, a extinção abrupta da tarifa não elimina o custo do serviço, mas transfere integralmente a necessidade de financiamento para fontes públicas ou para mecanismos ainda não estruturados. Sem um arranjo de transição que reorganize gradualmente os fluxos de financiamento existentes, a União tende a se tornar, na prática, o financiador de última instância, assumindo compromissos bilionários de forma imediata. Esse movimento pode romper a premissa de neutralidade fiscal, pressionar o resultado primário, gerar resistência da área econômica e reduzir a credibilidade da política perante os órgãos de controle e o mercado, além de elevar o risco de descontinuidade da medida.

No plano operacional, a implementação imediata da Tarifa Zero universal sem definição clara e tempestiva dos mecanismos de pagamento aos operadores pode produzir efeitos adversos sobre a oferta e a qualidade do serviço. A incerteza quanto ao fluxo de receitas tende a induzir comportamentos defensivos por parte das empresas, como redução de frota, postergação de investimentos, atraso no pagamento de salários e diminuição da manutenção dos veículos. Além disso, a eliminação súbita da tarifa costuma provocar aumento significativo da demanda, que, se não for acompanhado de reforço de oferta e capacidade operacional, pode resultar em superlotação, perda de confiabilidade do sistema e deterioração da experiência do usuário.

A implementação da política de Tarifa Zero de forma acelerada e sem a devida maturação institucional representa um risco significativo à sua sustentabilidade e credibilidade. A ausência de mecanismos de bilhetagem eletrônica e de sistemas integrados de dados operacionais e financeiros, bem como de instrumentos claros de monitoramento e controle dos gastos públicos, podem comprometer a rastreabilidade dos subsídios e

a capacidade de avaliação da eficiência e planejamento do serviço. Esse cenário pode dificultar a identificação de distorções, ineficiências e sobrecustos, fragilizando a demonstração de custo-efetividade da política e do uso dos recursos públicos.

Por fim, há um risco político significativo associado à adoção de uma estratégia de choque por Medida Provisória. Uma iniciativa dessa natureza tende a mobilizar resistências simultâneas de prefeitos, governadores, operadores, órgãos de controle e da área econômica, dificultando a formação de uma coalizão mínima de sustentação. O resultado pode ser a caducidade da MP, sua descaracterização durante a tramitação legislativa ou a judicialização prolongada do tema, com efeitos negativos duradouros sobre a agenda de financiamento do transporte público.

Por todas as razões apresentadas, entende-se que a melhor opção, no curto prazo, para iniciar uma caminhada rumo à tarifa zero nacional é uma abordagem incremental da questão. Essa abordagem não nega o horizonte da tarifa zero universal, mas o reposiciona no tempo: parte de uma implantação gradual, focalizada e financeiramente calibrada, na qual a eliminação da tarifa ocorre primeiro para grupos específicos e por meio de instrumentos já existentes, enquanto se constrói, passo a passo, a base institucional, financeira e regulatória necessária para a universalização.

A abordagem incremental decorre de uma avaliação técnica e política sobre as condições reais de implementação no contexto brasileiro que adota a Tarifa Zero universal, com acesso livre e sem catracas, como visão de futuro. Não se trata, portanto, de uma concessão conceitual, mas de um instrumento de gestão da transição, que permite avançar de forma consistente rumo à universalização sem comprometer a qualidade dos serviços ofertados, a sustentabilidade financeira do setor nem provocar rupturas contratuais e regulatórias.

Nesse contexto, o início da política como uma ação social direcionada, baseada em recorte de renda e no redesenho do vale-transporte, responde a dois fundamentos centrais. Do ponto de vista distributivo, trata-se de priorizar os grupos para os quais o custo do transporte representa uma barreira efetiva ao acesso ao trabalho, à educação, à saúde e a outras políticas públicas. Do

ponto de vista econômico, o vale-transporte já constitui um dos principais fluxos de financiamento do sistema, mas seu desenho atual apresenta distorções relevantes, como seletividade regressiva e elevada evasão por parte de trabalhadores de renda média e alta. A reformulação desse instrumento permite corrigir essas fragilidades e criar uma base financeira mais estável para sustentar a expansão gradual da Tarifa Zero.

24.1 Os três pilares para a construção de um Programa Nacional

O Programa Nacional possui duas premissas estruturantes, a preservação da base contratual vigente firmada entre o poder público e os operadores e o respeito às competências constitucionais dos Estados, Municípios e do Distrito Federal na organização, prestação, regulação e fiscalização dos serviços de transporte público coletivo, não implicando em intervenção na titularidade do serviço, mas sim a criação de instrumento de apoio financeiro e normativo, em regime de cooperação federativa.

Essa opção reduz o risco de contencioso, preserva investimentos realizados e permite que eventuais mudanças no modelo de remuneração — com progressiva redução da dependência da lógica por passageiro e maior ênfase na remuneração por oferta e disponibilidade do serviço — sejam implementadas de forma negociada e tecnicamente fundamentada.

A neutralidade fiscal é adotada como premissa técnica e política justamente para ampliar a viabilidade da proposta. O Programa Nacional não cria um novo custo sistêmico, mas reorganiza o financiamento de um serviço já existente. Ao exigir que a modelagem utilize exclusivamente fontes atualmente disponíveis, mediante redirecionamentos e revisões normativas, o programa se torna mais aderente às restrições orçamentárias da União e mais defensável no debate político. A lógica central é substituir um modelo excessivamente dependente da tarifa paga pelo usuário por uma arquitetura de financiamento extratarifária, mais previsível e menos volátil.

Essa arquitetura se organiza em três pilares complementares. O primeiro pilar é a reformulação do vale-trans-

porte, que deixa de ser um benefício individual atrelado ao valor da tarifa pública e passa a assumir a natureza de uma contribuição patronal vinculada ao custo real do serviço. A instituição de uma contribuição mensal fixa por empregado, cria um fluxo de caixa estável, amplia a base contributiva e reduz a evasão observada no modelo atual. Estima-se que em nível nacional, esse pilar possa responder por cerca de 50%, em média, do custeio total dos sistemas de transporte, reconhecendo a mobilidade do trabalhador como insumo produtivo e ancorando a sustentabilidade financeira do programa.

O segundo pilar promove o reequilíbrio e uniformização das gratuidades existentes. Ele preserva os direitos atualmente assegurados a idosos, pessoas com deficiência e crianças, amplia a gratuidade estudantil em todos os níveis de ensino e estabelece de forma mais clara a responsabilidade de custeio por parte de estados e municípios. Para viabilizar financeiramente essa expansão, o programa autoriza a utilização de recursos dos sistemas setoriais de saúde, assistência social e educação, reconhecendo que as gratuidades no transporte existem para viabilizar o acesso a essas políticas. Nesse sentido, é coerente que estruturas como o SUS, o SUAS e mecanismos como o Fundeb participem do custeio do transporte gratuito, reduzindo a pressão sobre a tarifa e distribuindo de forma mais racional o ônus do financiamento.

O terceiro pilar institui o vale-transporte social, destinado à população de baixa renda sem vínculo formal de trabalho e não contemplada por outras gratuidades. Trata-se do componente mais inclusivo do programa, com potencial de ampliar significativamente o acesso ao transporte público entre grupos hoje excluídos por barreiras econômicas. O público-alvo é identificado por meio do CadÚnico, considerando famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família, excluídos os membros com emprego formal ou benefícios específicos. O financiamento desse pilar é federal, tendo a possibilidade de ser implementado e ampliado gradualmente, e ainda, ser lastreado no orçamento da União e em ações orçamentárias de ministérios e fundos regionais. Por sua sensibilidade fiscal e política, esse pilar exige diálogo direto com a área econômica para assegurar compatibilidade com a neutralidade fiscal e evitar impactos inflacionários.

O restante do custo da operação dos sistemas de transporte seria coberto pela tarifa paga pelos usuários que não se enquadram em nenhuma das categorias de gratuidade contempladas pelo programa.

Do ponto de vista normativo, a arquitetura proposta assenta-se em propostas legislativas complementares e funcionalmente articuladas.

A primeira proposta legislativa trata exclusivamente da reorganização da contribuição do setor produtivo para o financiamento do transporte público coletivo e altera a Lei nº 7.418, de 1985, para reformular o vale-transporte na forma do Vale-Transporte do Trabalhador (VTT). A proposta redefine a natureza do vale-transporte como obrigação patronal integral, elimina a coparticipação do trabalhador, amplia significativamente a base contributiva e vincula o valor do benefício ao custo real do sistema, expresso na tarifa de referência local.

A segunda proposta legislativa estrutura o Programa Transporte para Todos, disciplinando o arranjo federativo de implementação da Tarifa Zero incremental. Essa proposta define objetivos, diretrizes e instrumentos para um programa nacional, regula a participação da União no financiamento dos serviços de transporte públicos por meio da instituição de um benefício social focalizado intitulado Vale-Transporte Social, destinado aos beneficiários do Bolsa Família, e estabelece as responsabilidades dos estados e municípios no custeio das gratuidades setoriais, autorizando expressamente a utilização de recursos das políticas públicas de saúde, educação e assistência social, observados os princípios da adicionalidade, do planejamento e da preservação das despesas finalísticas obrigatórias. Trata-se de programa por

adesão executado de forma descentralizada por Estados e Municípios, cujo instrumento de adesão prevê cláusulas explícitas de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes.

Nessa conformação, a proposta legislativa que institui o Programa Transporte para Todos não apenas completa o desenho institucional iniciado pela proposta legislativa do Vale-Transporte do Trabalhador, como, em conjunto com ela, operacionaliza de forma coordenada os três pilares estruturantes do modelo de transição: a modernização da contribuição patronal ao transporte público coletivo, o reequilíbrio do financiamento das gratuidades setoriais e a criação do Vale-Transporte Social. As duas propostas legislativas atuam de maneira complementar para, de um lado, incluir no sistema de transporte público coletivo populações historicamente excluídas por barreiras econômicas, e, de outro, tornar o transporte público mais atrativo para usuários do automóvel, ao reduzir o peso da tarifa no custo generalizado da viagem e ampliar a previsibilidade e a qualidade da oferta.

As duas propostas legislativas devem ser compreendidas como instrumentos de transição, e não como solução final. Elas viabilizam avanços imediatos na inclusão social e na reorganização do financiamento, ao mesmo tempo em que produzem os dados, a governança e os arranjos institucionais necessários para evoluções futuras. A consolidação de um modelo mais eficiente e equitativo de financiamento do transporte público coletivo — capaz de superar definitivamente a lógica tarifária e suas distorções — dependerá da progressiva ampliação do financiamento socializado, da criação de fundos redistributivos e, em última instância, da transição para a Tarifa Zero universal como política pública estruturante.





3.

NTU
Associação Nacional de Transportes Urbanos





Foto / Shutterstock

Bibliografia

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 dez. 1985.

BRASIL. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jan. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão discute viabilidade da tarifa zero no transporte público*. YouTube, 13 out. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5ESM3yGMGVE>. Acesso em: 14 jan. 2026.

BRASIL DE FATO. *Aposta de Lula para 2026, Tarifa Zero no transporte público agora tem cartilha para orientar gestores públicos*. Rio de Janeiro, 10 out. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.

CONGRESSO EM FOCO. *Apagão de dados dificulta cálculo do custo da Tarifa Zero no Brasil*. Brasília, 14 out. 2025. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.

CONGRESSO EM FOCO. *Tarifa zero cresce e já está em 170 cidades; veja o raio-X nacional*. Brasília, 13 out. 2025. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Salário mínimo nominal e necessário: série histórica nacional*. São Paulo: DIEESE, 2025. Disponível em: <https://www.dieese.org.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.

EIBINGER, Tobias; FERNANDO, Sachintha. *Zero fare, cleaner air? The causal effect of Luxembourg's free public transportation policy on carbon emissions*. Graz: University of Graz, 2025.

FÉRES, José. *Transporte público nas grandes cidades brasileiras: os desafios do regulador*. Brasília: Ipea, 2015. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 8).

FIGUEIROA, Caio; RAMOS, Caio; GIL, Victoria Andreucci P. G. *Desafios jurídicos na implementação de programas Tarifa Zero em contratos de concessão vigentes*. São Paulo: ANTP, 2023.

FROTA&CIA. *Transporte público brasileiro já soma R\$ 25,7 bilhões em perdas*. 4 abr. 2022. Disponível em: <https://frota.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; GALINDO, Ernesto Pereira. *A mobilidade urbana no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2023.

GREGORI, Lúcio et al. *A cidade sem catracas: história e significados da tarifa zero*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. ISBN 978-65-87233-10-9.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017–2018: despesas, rendimentos e condições de vida*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Financiamento do transporte público coletivo urbano: desafios e perspectivas*. Nota Técnica n. 101. Brasília: Ipea, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Financiamento e subsídios ao transporte público coletivo urbano no Brasil: lições da pandemia*. Brasília: Ipea, 2023.

ITDP BRASIL – INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. *Cidades compactas e transporte sustentável*. Rio de Janeiro: ITDP Brasil, 2021.

ITDP BRASIL – INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. *Melhores práticas de regulação e transparência no transporte público*. Rio de Janeiro: ITDP Brasil, 2024.

LOPES, Reginaldo. *Projeto quer uso da Cide para garantir transporte gratuito*. O Tempo, Belo Horizonte, 9 set. 2025. Disponível em: <https://www.otempo.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.

MARICATO, Erminia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MOLITERNO, Danilo. *Na mira do governo, transporte público gratuito custaria R\$ 90 bilhões por ano*. CNN Brasil, 7 out. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. *Anuário NTU 2017–2018*. Brasília, DF: NTU, 2018.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. *Anuário NTU 2023–2024*. Brasília, DF: NTU, 2024.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. *Base de dados (interno)*. Brasília, DF: NTU, 2026.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. *Transporte público por ônibus: impactos da pandemia de Covid-19 (2020–2023)*. Brasília, DF: NTU, 2023.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. *Tarifa zero nas cidades do Brasil 2025*. Brasília, DF: NTU, 2025. (Série Pesquisas Temáticas NTU, n. 4).

SANTINI, Daniel. *The remarkable rise of fare-free public transport in Brazil*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 478.410*. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 10 mar. 2010.

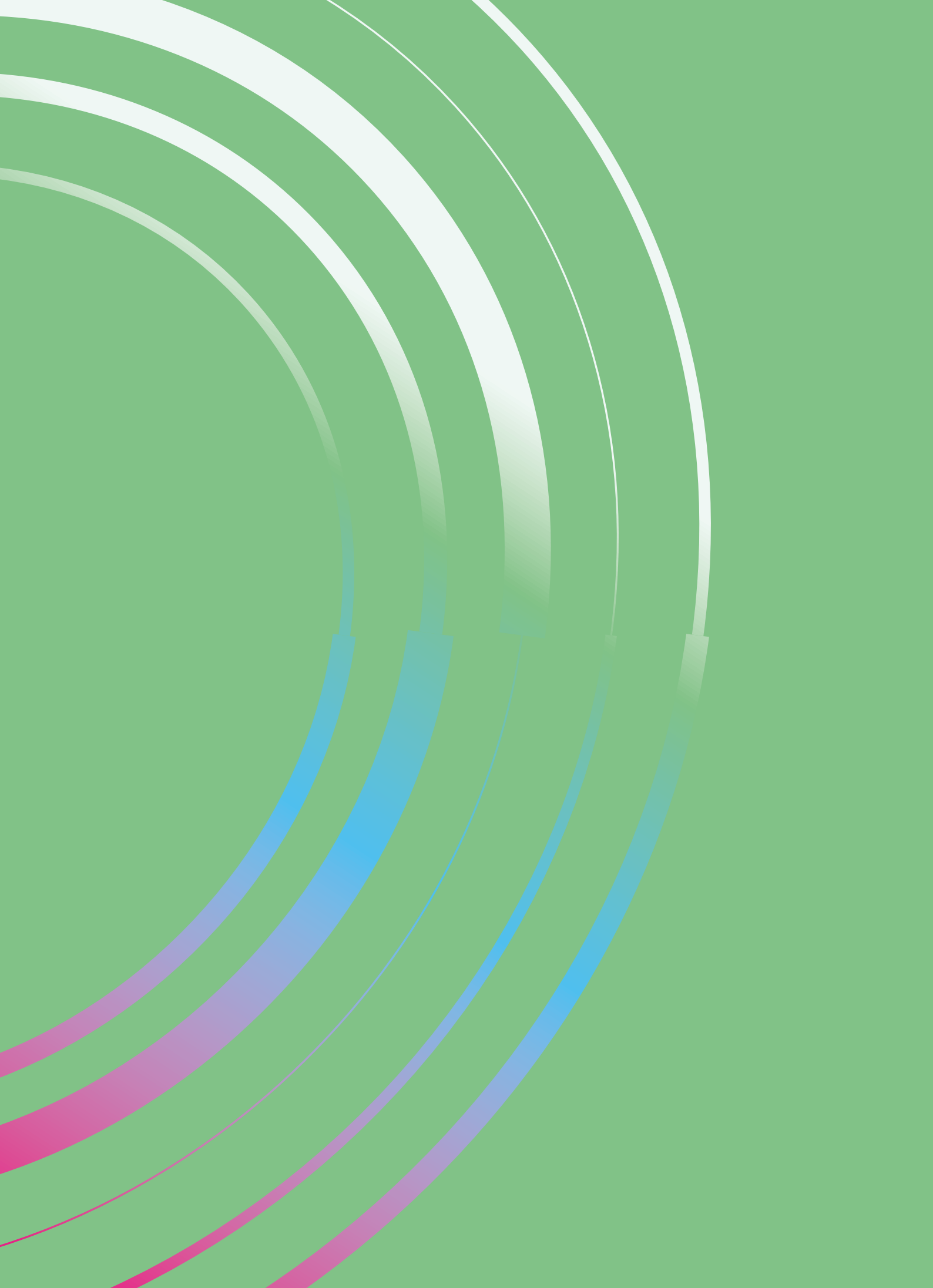
TRINDADE, Thiago et al. *Relatório técnico especializado sobre a viabilidade do Programa Nacional de Tarifa Zero no Brasil*. Brasília: UnB; INCT Observatório das Metrôpoles, nov. 2025.

VELOSO, André Henrique de Brito et al. *Caminhos para a tarifa zero: estimativas de custos, formas de financiamento e implementação no Brasil*. Brasília, DF: Fundação Rosa Luxemburgo; IPOL/PPGCP-UnB, 2025. ISBN 978-65-89834-12-0.

VERMANDER, Marijke. *Exploring fare-free public transport in Brazil: rationales and characteristics of Tarifa Zero policies in small Brazilian municipalities*. 2021. 113 f. Dissertação (Mestrado em Urban and Spatial Planning) – Vrije Universiteit Brussel, Bruxelas, 2021.

ZILBOVICIUS, Mauro. *Tarifa Zero: viável e necessária. Quem paga? Por que paga?* Jornal da USP, São Paulo, 30 abr. 2024. Republicado por Mobilize Brasil.







SAUS Quadra 1, Bloco J, Edifício Clésio Andrade,
9º Andar, Ala A, CEP 70070-944, Brasília (DF)

☎ (61) 2103-9293 @ntu@ntu.org.br 🌐 www.ntu.org.br

-  facebook.com/ntubrasil
-  flickr.com/ntubrasil
-  x.com/ntunoticias
-  youtube.com/transporteurbanontu
-  nstagram.com/ntubrasil