

Artigo

Ônibus gratuito ou tarifa módica?[1]

Marcelo Miterhof

Economista de carreira do BNDES, atualmente em exercício das funções na Secretaria-Geral da Presidência da República



Há sinais variados de que a mobilidade urbana entrou no foco prioritário das políticas públicas. Em junho de 2026, foi sancionada a Lei nº 15.432, que cria o marco legal do transporte coletivo urbano. O BNDES publicou em julho passado o Estudo Nacional de Mobilidade Urbana,[2] que propõe para as 21 regiões metropolitanas (RM) com mais de 1 milhão de habitantes um portfólio de projetos de média/alta capacidade.

Merece destaque também que o governo federal mostrou disposição para implantar um projeto de tarifa zero (TZ), ainda que tenha recuado, ao menos neste ano.

O marco legal diversifica as fontes de financiamento do setor, buscando reduzir a dependência das tarifas pagas pelo usuário, distingue a remuneração recebida pelo transportador do valor pago pelo passageiro, reconhece o transporte público coletivo (TPC) como direito social e fortalece o papel da União, entre outras mudanças que consolidam na lei boas práticas de políticas públicas.

O estudo do BNDES identificou 187 projetos de metrô, VLT, BRT e corredores de ônibus, que abrangem 3 mil km de vias (2,4 mil km são de novos trechos) e ampliam em 120% a capacidade da rede existente. Os investimentos são estimados em mais de R$ 400 bilhões para as 21 RMs (40% da população nacional). O estudo mostrou ainda que a maioria dessas regiões tem sistemas fragmentados e ineficientes, com sobreposições, falta de integração e baixa qualidade dos serviços.

Isso se dá em um contexto de perda prolongada de passageiros no transporte coletivo. Vale logo dizer: para enfrentá-la, o Brasil precisa baratear as tarifas e investir para melhorar os serviços, o que tem se tornado um consenso político, como mostram a multiplicação dos subsídios nos municípios e iniciativas no Congresso Nacional que conseguem transcender os partidos progressistas.

Contudo, há um debate que se mostra divisivo: o objetivo deve ser adotar a tarifa zero ou a modicida-

de tarifária (bilhetes a R$ 1 ou R$ 2) é mais eficiente?

Vantagens e limitações da tarifa zero

Aos 9 anos, eu vivia em Juiz de Fora e tinha aulas de flauta duas vezes na semana. Minha mãe me esperava ao pé da ladeira da escola, de onde a gente andava até a Promúsica, parando no caminho para lanchar. Depois, íamos de ônibus para casa. Um dia, minha mãe avisou que eu teria que faltar à aula seguinte, pois calhou de ninguém poder me levar. Respondi que poderia fazer aquelas coisas sozinho. Ela propôs um teste e, assim, passei a andar pela cidade e a usar o transporte público, sem precisar de acompanhante.

Conto essa história porque não vou pleitear neutralidade. Andar de ônibus está ligado a ganhar autonomia sobre a minha vida ao crescer. E o que quis para mim na infância desejo para todos em qualquer idade: o direito ao transporte e a usufruir da cidade.

Sob tal perspectiva, o apelo da gratuidade é incomparável. Ela alivia os orçamentos familiares da população mais pobre e confere uma sensação de ampla liberdade de movimentação para toda a população. Um serviço gratuito de qualidade significa eliminar uma tradicional barreira que mantém as populações periféricas afastadas das melhores oportunidades de lazer, de educação e de cultura, geralmente mais concentradas onde vivem as elites.

A tarifa zero favorece mais o uso dos transportes coletivos além do movimento pendular de ir e vir do trabalho ou da escola. Entre outras coisas, ela favorece as atividades de cuidado (visitar parentes, fazer compras, levar crianças na escola etc.), mitiga as restrições de quem procura trabalho, reduz custos e melhora a mobilidade de pequenos empreendedores.

Porém, a gratuidade também tem riscos comparada a tarifas baixas.

A principal preocupação é que para atrair passageiros é preciso a conjugação de um transporte público barato e bom (confortável, pontual, fluido, frequente, de ampla cobertura etc.). A qualidade desses sistemas no Brasil é deficiente. Assim, os subsídios aos transportes coletivos precisam também visar melhorar os serviços.

Isso significa que a estimativa imediata sobre o custo da gratuidade tende a ser insuficiente. Não basta acrescentar ao custo atual 20% ou 30%, que é a necessidade estimada de aumento da frota para dar conta do brutal crescimento que em geral ocorre no número de passageiros. Embora a TZ induza ganhos de eficiência operacional, é preciso também considerar as necessidades de investimento em veículos melhores e em infraestrutura. Como mostra o estudo do BNDES, nas regiões metropolitanas o país precisa investir R$ 400 bilhões. Isso inclui modais sobre trilhos, que são bem mais custosos, porém necessários nas cidades grandes.

Além disso, parte das críticas e das insatisfações atuais nas cidades médias onde existe a TZ parece decorrer da incapacidade de o poder público local financiar tal programa e também melhorar a qualidade do sistema. A questão é relevante, porém, aponta mais para a necessidade de criar uma fonte de recursos do que para a inviabilidade da gratuidade.

O outro tipo de preocupação é a do artigo "The effects of fare-free transit on the travel behavior of older adults"[3] – de especialistas da USP, do Ipea, da UFBA e da UFPB: o estudo econométrico sugere que idosos, ao passar a ter gratuidade no TPC, não trocam modais motorizados (carros e motos) pelo ônibus. Os beneficiários aumentaram a demanda por ônibus porque reduziram os trajetos a pé. Porém, essa é uma avaliação restrita a uma faixa etária, numa situação em que o sistema de transporte público mantém suas precariedades.

O professor da UFMG Roberto Andrés, com quem conversei para o artigo, destaca que, nos países que têm sistemas bem estruturados e operam com restrições relevantes ao transporte individual, a gratuidade talvez faça menos diferença e não cause desvio tão relevante de modal. No Brasil, o mais provável é que o decisivo para obter desvios de modal esteja em ter um transporte público de qualidade e barato, sendo ou não gratuito.

Ainda assim, Andrés aponta que há artigos que indicam que a TZ

É crucial criar nova(s) fonte(s) de recursos para o transporte público. Somente assim se tornará efetiva a estratégia da nova Lei nº 15.432 de não depender tanto das tarifas pagas pelos usuários

trouxe leve desvio de modal em Tallinn, na Estônia, e que foi freada uma tendência de aumento da motorização. Em Dunkerque, na França, teria havido um desvio de modal mais significativo. Em São Caetano do Sul (SP), identificou-se redução de uso de carros após a gratuidade usando métricas do Waze.

É possível que a tarifa zero aumente custos do sistema de transporte coletivo pela adição de pedestres que faziam trajetos curtos, de 500 metros a 1 km. Mas ela também impõe mudanças operacionais – como o pagamento ao transportador por quilômetro rodado, em vez de por passageiro – que permitem otimizações substanciais. Não parece que a TZ seria inviabilizada por um certo "abuso de viagens", que encareceria o sistema sem necessidade. Ademais, a adoção do difundido modelo de subsídios parciais via passes semanais ou mensais também teria tal efeito, em escala menor, já que nem todos têm esses passes.

Mais relevante é o que mostra uma nota técnica da UFMG[4] sobre os impactos que a TZ teria no transporte público de Belo Horizonte. Ela indica que famílias com até um salário mínimo (SM) de renda média mensal gastam quase 19% desse ganho com transporte. Mesmo nas faixas de um a dois SM e de dois a cinco SM, os percentuais são relevantes: 10,9% e 6,6%.

O impacto não se dá apenas pela liberação de renda. Nas famílias que ganham até meio SM, cada pessoa faz 4,14 viagens por mês. De meio a um salário mínimo, tal número sobe para 11 viagens. De cinco a dez SM, são 18,54 viagens. O problema é o oposto ao "abuso de viagens": boa parte da população sofre com a repressão de viagens, sendo privada do uso esperado do TPC.

Uma proposta mista: subsídios federais amplos e gratuidade em alguns casos

A premissa crucial é criar fontes de receita adicional para o transporte coletivo. A União destinaria esses recursos a municípios e estados para subsidiar parcelas expressivas (50% ou mais) da tarifa técnica, o valor que cobre os custos e a remuneração dos transportadores.

Em contrapartida, o poder local teria que atender a indicadores de qualidade (frequência, número máximo de passageiros por metro quadrado, pontualidade, tipo de veículo, entre outras coisas) e requisitos regulatórios (pagamento por quilômetro rodado e adoção de mecanismos de controle e transparência, como um conselho local e um órgão gestor do transporte).

A partir daí, estados e municípios podem decidir se querem usar recursos próprios para estabelecer a gratuidade. O governo federal pode influenciar essa decisão considerando subsidiar percentuais variáveis, conforme o tamanho das cidades e as áreas atendidas de grandes cidades. Em áreas menos densas, o custo de cobrança é relativamente mais elevado, o que pode justificar a adoção da tarifa zero em municípios pequenos ou em zonas rurais. Também o transporte dentro das periferias das grandes cidades, embora costumem ser regiões densas, pode ser incentivado para melhorar o deslocamento local.

Como mostra a tabela 1, o estudo "Caminhos para a tarifa zero: estimativas de custos, formas de financiamento e implementação no Brasil"[5] – de pesquisadores da UFMG, da UnB e da Fundação Rosa de Luxemburgo – fez estimativas de custo para diversos arranjos.

O estudo estimou em R$ 65 bilhões o custo anual dos sistemas de ônibus nos municípios com pelo menos 50 mil habitantes. Aplicando uma elevação de 20% – em razão da entrada de mais passageiros,

ainda que os ganhos de eficiência reduzam os custos por quilômetro rodado –, a gratuidade custaria R$ 80 bilhões por ano.

Tais valores estão em linha com as estimativas da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), que no estudo "Tarifa zero nas cidades do Brasil 2026"[6] indica que o custo anual dos sistemas de ônibus em todo o país seria de R$ 75,7 bilhões. Somando os modais sobre trilhos, esse custo seria de R$ 90,7 bilhões. E considerando um aumento de 20% para absorver a demanda maior da gratuidade, o custo total seria de R$ 90,8 bilhões apenas para o ônibus e de R$ 108,9 bilhões considerando os trilhos.

Os números mostram uma vantagem da modicidade: se a União arrecadar o equivalente ao custo total da tarifa zero de ônibus (R$ 90,8 bilhões) e destinar metade a subsídios, sobraria recursos para financiar os R$ 400 bilhões de investimento em cerca de uma década.

Mas programas de gratuidade em locais selecionados podem ser feitos a custo bem inferior.

Por exemplo, segundo o estudo "Caminhos para a tarifa zero", se a TZ para ônibus for restrita às cidades médias, onde o custo por quilômetro é mais barato do que em cidades grandes e regiões metropolitanas, o custo seria de R$ 9 bilhões por ano. No segmento de 500 mil a 1 milhão de habitantes, há 24 municípios, onde a gratuidade custaria R$ 6 bilhões ao ano. De 300 mil a 500 mil habitantes, são 49 cidades e custo anual de R$ 3 bilhões.

Outra opção: com R$ 5 bilhões anuais do Orçamento Geral da União (OGU), fazer um edital para selecionar cidades com perfis variados para iniciar um programa nacional de tarifa zero. No Recife, em Goiânia, em Aracaju e em Vitória há gestão integrada do TPC nas regiões metropolitanas, o que possibilitaria também começar nesse tipo de aglomeração urbana.

Deve-se combater de forma pragmática a tendência de condenar a tarifa zero porque sempre houve cobrança dos usuários

Conclusão

Modicidade e gratuidade remam na mesma direção. Mas três coisas valem ser notadas.

O TPC não vai elevar sua qualidade e fazer os investimentos necessários financiando os subsídios públicos só com as receitas tributárias atuais. É crucial criar nova(s) fonte(s) de recursos para o transporte público. Somente assim se tornará efetiva a estraté-

Tabela 1: Custos de diferentes modelos de tarifa zero (TZ) no Brasil, em R$ bilhões

Categoria	TZ[1] municípios + 50 mil habitantes	TZ[1] RMs capitais	TZ[1] capitais	TZ[1] cidades médias	TZ[2] país ônibus	TZ[2] país ônibus e trilhos	Gratuidade[1] seletiva CadÚnico
Custo anual sem ajuste de demanda	65	-	-	-	75,7	90,7	-
Custo anual com + 20% de demanda	80	55	35,7	9	90,8	108,9	58,6[4]
População beneficiada	125 milhões	97 milhões	49 milhões	36 milhões	-	-	24,4 milhões
Nº de cidades abrangidas	706	415	27	73	2.962[3]	2.962[3]	706

Fontes: [1]"Caminhos para a tarifa zero", Fundação Rosa de Luxemburgo. [2]"Tarifa zero nas cidades do Brasil 2026", NTU. [3]Número de municípios que contam com serviços organizados de TPC (NTU). [4]Estimativa alocada nessa linha para comparar com os R$ 80 bilhões de custo da TZ para as cidades com mais de 50 mil habitantes; não há ajuste de demanda aplicável a este programa.



gia da nova Lei nº 15.432 de não depender tanto das tarifas pagas pelos usuários.

Entre as possíveis novas fontes estão: contribuição sobre a folha salarial das empresas; aumento da Cide sobre combustíveis; elevação do IPVA; contribuição sobre o uso das vias urbanas. Essas opções podem ser conjugadas, o que mitigaria riscos.

Por exemplo, elevar a Cide e/ou o IPVA tem a desvantagem de essas fontes não poderem ser legalmente vinculadas ao transporte público, mas tem a virtude de serem tributos associados ao consumo de combustíveis fósseis e à propriedade de carros. A contribuição sobre a folha salarial não deve onerar demais o trabalho formal. Porém, é preciso substituir o vale-transporte, que as empresas já suportam como custo. Um caminho é ter uma nova contribuição baixa e, como ocorre na França, excluir dela empresas de até dez empregados.

O segundo aspecto é que a TZ não precisa ser adotada em todos os lugares, mas onde existir deve ser como política universal. Gratuidades parciais (idosos, estudantes etc.) oneram os demais usuários, pelo subsídio cruzado ou por não diminuir a tarifa para todos.

O estudo da Fundação Rosa de Luxemburgo alerta para a ineficiência de uma proposta que conta com variado apoio: conferir gratuidade aos 24,4 milhões de pessoas que estão no CadÚnico nas cidades com 50 mil habitantes ou mais. Mesmo considerando que cada um receberia só duas passagens por dia útil, o custo anual seria R$ 58,6 bilhões, 73% da TZ integral estimada nesse estudo, e sem ser capaz de induzir uma mudança operacional dos sistemas de TPC, havendo apenas a compra de "vales".

Por fim, deve-se combater de forma pragmática a tendência de condenar a tarifa zero porque sempre houve cobrança dos usuários. Há nisso mera inércia, do mesmo jeito que não deve ser naturalizada a gratuidade do uso das vias urbanas por veículos. É preciso combater essa conjugação que favorece o transporte individual em detrimento do coletivo.

Por isso, a proposta é elevar e generalizar os subsídios à tarifa, testando progressivamente a tarifa zero. Isso permitiria ter aprendizados sobre custos, aumento de demanda, hábitos dos usuários, indicadores de qualidade, controle social, modelos operacionais etc. O Brasil pode fazer e há amplo interesse político nisso.

[1]O artigo não reflete necessariamente a opinião do banco ou da SGPR.

[2]Disponível em: https://go.fgv.br/kdftBo5xO6m.

[3]Disponível em: https://go.fgv.br/kpKgV1bSntW.

[4]Disponível em: https://go.fgv.br/ooXSvvcdslt.

[5]Disponível em: https://go.fgv.br/x555QpIn0QC.

[6]Disponível em: https://go.fgv.br/YNepVobtaqS.

Marcelo Miterhof escreve a cada bimestre.