

FGV TRANSPORTES

TARIFA ZERO: QUEM PAGA A CONTA?

*Marcus Quintella**
*Luis Felipe Von Paumgartten***

A tarifa zero entrou na agenda do governo federal. Atualmente, há 143 municípios brasileiros nos quais ninguém paga para embarcar nos ônibus[1], e a União propõe estender a gratuidade a todo o país, nos fins de semana e feriados, a partir de 2027. No Brasil, a ideia surgiu em 1990, quando a Prefeitura de São Paulo propôs a gratuidade dos ônibus municipais, e ganhou força após as manifestações de 2013 e a pandemia.

A predominância da tarifa zero em municípios de menor porte é significativa: quase dois terços das cidades que adotaram o modelo têm menos de 50 mil habitantes. Entre os 337 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes que possuem sistemas de transporte por ônibus, apenas 14 implantaram a gratuidade universal e irrestrita, e nenhum deles é capital[2]. Esses dados evidenciam que, embora o porte populacional influencie a escala e a complexidade dos sistemas, a sustentabilidade da tarifa zero depende, sobretudo, da compatibilidade entre os custos operacionais e a capacidade de financiamento permanente de cada município.

A pergunta que este artigo busca responder é direta: a tarifa zero se sustenta em cidades com mais de 100 mil habitantes? A hipótese é que a gratuidade encontra condições mais favoráveis em municípios menores, com poucas linhas e frota reduzida, desde que disponham de fontes de receita capazes de financiá-la. Nas grandes cidades, a maior complexidade dos sistemas e os custos operacionais mais elevados tornam esse desafio significativamente maior, e a proposta federal não apresenta soluções suficientes para enfrentá-lo.

A adoção da tarifa zero não elimina os custos do transporte por ônibus, que incluem combustível, pneus, peças de reposição, salários, encargos sociais, manutenção dos veículos e

[1] Levantamento da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), de junho de 2026, da gratuidade universal e irrestrita para toda a população, em todas as linhas e todos os dias. Em março de 2026, o portal Mobilize Brasil contabilizou 146 municípios, utilizando outra base de monitoramento.
[2] Estimativas da NTU, de junho de 2026.

remuneração das operadoras, entre outros componentes. Esses custos, antes financiados total ou parcialmente pelas tarifas pagas pelos passageiros, passam a depender integralmente de recursos públicos ou de outras fontes de financiamento. Segundo estimativas da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM), a gratuidade nos fins de semana e feriados representaria um custo anual de R$ 20 bilhões e R$ 60 bilhões, respectivamente. Para a implantação da tarifa zero em todos os dias da semana, as estimativas chegam a R$ 110 bilhões anuais, segundo a NTU, e a R$ 200 bilhões, conforme a CNM. Além disso, a NTU estima que seria necessário ampliar a frota de ônibus em aproximadamente 20% para atender ao crescimento da demanda decorrente da gratuidade, aumentando ainda mais as necessidades de financiamento.

A estimativa do custo de implantação da tarifa zero em âmbito nacional exige um estudo técnico abrangente dos sistemas de transporte público coletivo por ônibus, com a apuração das respectivas tarifas técnica[3] e de remuneração[4], considerando as particularidades operacionais, econômicas e contratuais de cada município. As diferenças regionais nos preços dos insumos, na estrutura de custos, na demanda, na produtividade e nas características das redes impedem a adoção de um valor médio nacional como referência suficiente para dimensionar os recursos necessários. Também é indispensável projetar o crescimento da demanda decorrente da gratuidade e seus impactos sobre a frota, a oferta de serviços e os investimentos. Sem esse diagnóstico, as estimativas nacionais permanecem sujeitas a margens relevantes de incerteza, comprometendo a avaliação da viabilidade econômica e fiscal da proposta.

Os exemplos brasileiros mais frequentemente citados demonstram a importância das fontes de financiamento para a sustentabilidade da tarifa zero. Em Maricá, a gratuidade é financiada com recursos provenientes dos royalties do petróleo; em Paranaguá, com receitas associadas à atividade portuária; e, em São Caetano do Sul, um dos municípios de maior renda do país, com recursos do orçamento municipal, incluindo receitas de multas de trânsito e publicidade, a um custo aproximado de R$ 35 milhões anuais.

A disponibilidade de recursos financeiros, por si só, não garante a eficiência do transporte público, e o caso de Maricá ilustra essa questão. Em 2024, o município destinou cerca de R$ 120 milhões ao sistema e iniciou a retirada das catracas dos ônibus, substituindo o registro de embarques por câmeras instaladas nas portas dos veículos. Embora essa tecnologia permita contabilizar os passageiros, não identifica seus perfis nem seus destinos, informações que podem ser obtidas por sistemas de bilhetagem eletrônica integrados a outras bases de dados e que são importantes para o planejamento das linhas e o dimensionamento da frota. Além disso,

[3] Tarifa técnica: valor calculado com base nos custos totais de operação e manutenção do sistema de transporte público, incluindo depreciação e remuneração do capital investido, dividido pelo número de passageiros pagantes equivalentes, representando o custo médio do serviço por passageiro equivalente. Trata-se de um indicador de custo.

[4] Tarifa de remuneração: valor estabelecido contratualmente para remunerar a prestação do serviço de transporte público, considerando os custos operacionais, os investimentos, a depreciação e a remuneração do capital, conforme o modelo de contratação adotado. Trata-se de um parâmetro econômico-financeiro de pagamento às operadoras. Dependendo do modelo contratual, os valores das tarifas técnica e de remuneração podem coincidir.

os dados de demanda são divulgados exclusivamente pela própria empresa municipal, sem mecanismos independentes de verificação. Em janeiro de 2026, após a supressão de linhas de vans que alimentavam o sistema de ônibus, o município enfrentou episódios de superlotação e tumultos nos veículos, levando moradores a reivindicar o aumento da frota e o restabelecimento dos serviços retirados.

O cenário internacional apresenta características semelhantes. Entre os exemplos mais citados de adoção da tarifa zero estão Luxemburgo, país de elevada renda e população inferior a 700 mil habitantes; Malta, arquipélago com pouco mais de meio milhão de habitantes; e Tallinn, capital da Estônia, com população inferior a 500 mil habitantes. As grandes metrópoles, mesmo as de elevada capacidade econômica, têm adotado estratégias diferentes. Em Nova York, o prefeito, eleito com a promessa de implantar ônibus gratuitos, depende da aprovação do governo estadual, que não incluiu a medida no orçamento, e já reconheceu que ela não será implementada em 2026. Washington aprovou, em 2022, uma lei que previa a gratuidade, mas que nunca chegou a ser aplicada. Paris continua contando com bilhões de euros arrecadados anualmente com a venda de bilhetes, enquanto a Alemanha optou por um passe nacional de valor reduzido, atualmente fixado em € 63 mensais. Uma exceção relevante é Belgrado, capital da Sérvia, com aproximadamente 1,7 milhão de habitantes e transporte público gratuito desde 2025, embora a experiência ainda seja recente para permitir conclusões consistentes sobre sua sustentabilidade financeira e operacional.

A experiência norte-americana durante a pandemia também evidencia os desafios de financiamento e de escala dos sistemas de transporte. Em 2020, 259 das 393 agências urbanas de transporte dos Estados Unidos suspenderam a cobrança de tarifas, amparadas por recursos federais emergenciais. Em outubro de 2021, apenas 40 mantinham a gratuidade, sendo que as agências com maiores frotas, volumes de passageiros e despesas operacionais estiveram entre as primeiras a restabelecer a cobrança. Kansas City, primeira grande cidade norte-americana a eliminar a tarifa em toda a rede, registrou custos anuais aproximadamente 70% superiores aos inicialmente previstos e retomou a cobrança em junho de 2026, após o esgotamento dos recursos federais disponibilizados durante a pandemia. Na Europa, Hasselt, na Bélgica, restabeleceu a cobrança em 2013, após 16 anos de gratuidade, em razão dos custos crescentes. No Brasil, oito municípios já teriam abandonado a tarifa zero, entre eles Monte Mor, em São Paulo, que alegou insuficiência orçamentária após menos de dois anos de funcionamento do programa.

Outro aspecto relevante diz respeito aos impactos da tarifa zero sobre a qualidade dos serviços. **A gratuidade tende a estimular o crescimento da demanda e, quando não acompanhada pela ampliação da oferta, pode resultar em superlotação, maiores tempos de espera e deterioração do nível de serviço.** Em Itaboraí, no Rio de Janeiro, foram registradas reclamações dessa natureza após a implantação da gratuidade. Em Caucaia, no Ceará, uma das maiores experiências brasileiras de tarifa zero, a frota teria sido reduzida de 70 para 54 ônibus para adequar os custos à disponibilidade orçamentária. Nos experimentos realizados nas cidades norte-americanas de Denver e Trenton, no final da década de 1970, a gratuidade esteve associada à superlotação, à perda de confiabilidade dos horários e a reclamações dos motoristas. Os benefícios ambientais também não são automáticos. Em Tallinn, a utilização do

transporte público aumentou 14% no primeiro ano, mas parte desse crescimento decorreu da migração de deslocamentos anteriormente realizados a pé, e não necessariamente da substituição do automóvel. Estudos sobre municípios brasileiros identificaram efeitos positivos sobre o emprego e as emissões, mas analisaram predominantemente cidades menores, com sistemas menos complexos, cujos resultados não podem ser diretamente extrapolados para grandes metrópoles, como Rio de Janeiro e São Paulo.

Os defensores da tarifa zero também destacam seus possíveis benefícios econômicos e políticos. Em Caucaia, comerciantes relataram aumento de 30% nas vendas, enquanto nove em cada dez prefeitos de municípios que adotaram a gratuidade teriam sido reeleitos em 2024. Embora relevantes, esses indicadores exigem cautela na interpretação. O primeiro decorre de informações fornecidas por associações comerciais e pesquisas de percepção, que não permitem estabelecer uma relação causal direta entre a gratuidade e o crescimento das vendas. O segundo expressa um resultado eleitoral que pode estar associado a diversos fatores, não sendo possível atribuí-lo exclusivamente à política tarifária. Nenhum desses indicadores, portanto, comprova a sustentabilidade econômico-financeira da tarifa zero no longo prazo.

É nesse contexto que deve ser analisada a proposta do governo federal de instituir, por meio de uma emenda constitucional, a gratuidade do transporte público nos fins de semana e feriados, com financiamento proveniente de emendas parlamentares. A gratuidade aos domingos já é praticada em capitais como São Paulo e Belo Horizonte, com recursos dos respectivos orçamentos municipais. No Congresso Nacional, parlamentares favoráveis à proposta consideram a medida uma primeira etapa de expansão gradual até a implantação da tarifa zero integral, o que torna ainda mais importante examinar as experiências de gratuidade em larga escala. As principais preocupações, entretanto, dizem respeito à fonte de financiamento e aos critérios de distribuição dos recursos federais.

O primeiro problema está relacionado ao financiamento. As emendas parlamentares constituem um importante instrumento de atuação de deputados e senadores, permitindo a destinação de recursos para obras e serviços em suas bases eleitorais. O Orçamento de 2026 reservou aproximadamente R$ 50 bilhões em emendas sob controle direto dos parlamentares. Segundo os defensores da proposta, sua implementação consumiria entre 20% e 32% desse montante. Já pela estimativa da CNM, o custo anual poderia chegar a R$ 60 bilhões, ou seja, nem mesmo a destinação de todas as emendas parlamentares seria suficiente para financiar a gratuidade. Nesse contexto, a adesão dos parlamentares a um programa associado ao Executivo seria politicamente incerta. Além disso, como as emendas são definidas e negociadas anualmente, uma política permanente ficaria sujeita às oscilações orçamentárias, comprometendo a previsibilidade dos recursos. Trata-se de uma vulnerabilidade semelhante à observada em Kansas City, onde o esgotamento do financiamento extraordinário contribuiu para o restabelecimento da cobrança de tarifas.

O segundo problema diz respeito aos critérios de distribuição dos recursos. Os custos dos sistemas de transporte por ônibus variam significativamente entre os municípios brasileiros, em função das características territoriais, da extensão das redes, da demanda, da produtividade operacional e dos preços dos insumos. Cidades com ocupação urbana dispersa e baixa demanda

por quilômetro percorrido tendem a apresentar custos mais elevados por passageiro transportado. Também existem diferenças regionais nos preços dos combustíveis. O diesel, que representa cerca de 30% dos custos operacionais dos sistemas, chegou a registrar preço médio de R$ 7,44 por litro no Nordeste, em comparação com R$ 6,94 no Centro-Oeste, em 2026. Nesse cenário, um modelo de repasse federal baseado exclusivamente na população poderia gerar distorções, destinando recursos superiores às necessidades de alguns municípios e insuficientes para outros. Por outro lado, a distribuição fundamentada apenas nos custos declarados pelas operadoras poderia desestimular ganhos de produtividade e incentivar a superestimação das despesas. A proposta, entretanto, não estabelece critérios claros para a alocação dos recursos, deixando em aberto uma questão essencial para sua eficiência e sustentabilidade.

O próprio autor da proposta de tarifa zero apresentada em São Paulo, em 1990, reconheceu as dificuldades de seu financiamento. Em entrevista publicada em 2015, admitiu que um aumento de 10% no IPTU talvez fosse suficiente para custear apenas um ano de subsídios, concluindo que, em última instância, a implantação da tarifa zero exigiria uma reforma tributária. Uma alternativa estrutural em discussão no Congresso Nacional prevê a substituição do atual desconto do vale-transporte por uma contribuição fixa das empresas. Na prática, essa mudança criaria um novo encargo sobre a folha de pagamento, inclusive para empregadores cujos funcionários não utilizam o transporte coletivo, ampliando o custo do trabalho formal em um país que já apresenta elevada tributação sobre o emprego.

As experiências brasileiras e internacionais analisadas neste artigo indicam que a sustentabilidade da tarifa zero depende menos do porte populacional dos municípios do que da complexidade dos sistemas de transporte, de seus custos operacionais e, sobretudo, da existência de fontes permanentes de financiamento. **Embora a gratuidade possa proporcionar benefícios sociais e econômicos, sua expansão para sistemas de maior escala exige planejamento, capacidade financeira compatível com o crescimento da demanda e mecanismos eficientes de gestão e controle.** A proposta federal acrescenta incertezas a esse cenário ao prever o financiamento de uma política permanente com recursos sujeitos a negociações orçamentárias anuais, sem estabelecer critérios claros de distribuição entre municípios com características operacionais e necessidades financeiras muito distintas.

Os recursos públicos destinados ao transporte coletivo poderiam proporcionar benefícios mais abrangentes se priorizassem a melhoria da qualidade dos serviços, por meio da implantação de corredores exclusivos, da renovação das frotas e do aumento da regularidade e da confiabilidade operacional. Para a população de baixa renda, a gratuidade focalizada, baseada em critérios objetivos e no cadastramento dos beneficiários, pode constituir uma alternativa de menor custo e maior efetividade distributiva. Experiências dessa natureza já existem em municípios brasileiros. Em Maracanaú, no Ceará, o passe livre por meio de cartão eletrônico contempla estudantes, beneficiários do Bolsa Família e outros grupos de moradores. São Caetano do Sul, em São Paulo, passou a exigir cadastramento e restabeleceu a cobrança para usuários não residentes. Em Monte Mor, também em São Paulo, após o encerramento da tarifa zero, a gratuidade foi mantida para idosos, pessoas com deficiência e famílias de baixa renda inscritas no CadÚnico, que representam aproximadamente um quinto da população municipal.

Outro aspecto fundamental é a **manutenção da bilhetagem eletrônica nos sistemas que adotarem a tarifa zero**. A gratuidade para o passageiro não elimina a necessidade de registrar e monitorar a utilização dos serviços. Pelo contrário, torna ainda mais importante a disponibilidade de informações confiáveis sobre a demanda, a distribuição dos passageiros por linhas e horários e os padrões de deslocamento. Integrada aos sistemas de monitoramento operacional, **a bilhetagem eletrônica constitui um instrumento essencial para o planejamento da oferta, o dimensionamento das frotas, a fiscalização dos serviços e o controle da remuneração das operadoras**. Sua eliminação pode comprometer a qualidade das informações necessárias à gestão e à transparência dos gastos públicos. Tarifa zero, portanto, não pode significar ausência de controle, mas deve pressupor mecanismos ainda mais rigorosos de acompanhamento e avaliação dos serviços.

Antes de concluir, cabe destacar uma questão fundamental: **tão importante quanto discutir a universalização da tarifa zero é enfrentar a própria ausência de transporte coletivo em grande parte do território nacional.** Segundo o IBGE (2024), 54,5% dos municípios brasileiros, correspondentes a 3.036 dos 5.570 municípios do país, não dispõem de transporte coletivo por ônibus para deslocamentos internos, seja por linhas municipais ou intermunicipais que desempenhem essa função. Portanto, **antes de assegurar a gratuidade do transporte público, é necessário garantir que esse serviço esteja efetivamente disponível à população**.

Por fim, a discussão sobre a tarifa zero não deve se restringir à eliminação do pagamento pelo passageiro, mas considerar as condições necessárias para oferecer um transporte público de qualidade, acessível e financeiramente sustentável. A gratuidade, por si só, não resolve os problemas estruturais dos sistemas de transporte coletivo, tampouco elimina seus custos, apenas transfere a responsabilidade pelo financiamento. Antes de transformar a tarifa zero em uma política nacional, o governo precisa demonstrar sua viabilidade financeira e responder a duas perguntas fundamentais: **quem vai pagar a conta e por quanto tempo?**

---

* *Marcus Quintella* é doutor em engenharia de produção pela Coppe/UFRJ, mestre em transportes pelo IME e pós-graduado em administração financeira pela FGV. Atualmente é diretor da FGV Transportes e editor-chefe da Revista Brasileira de Transportes – RBT.
E-mail: marcus.quintella@fgv.br

** *Luis Felipe Von Paumgartten* é graduando em administração pela EBAPE/FGV, com conclusão prevista para dezembro de 2026. Atua como estagiário na FGV Transportes.
E-mail: luis.goncalves@fgv.br

"Este artigo expressa a opinião de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião institucional da FGV"