

---

# Tarifa Zero no Transporte Público

Evidências, experiências e proposta para o Brasil

Maína Celidonio | PUC-Rio | 2026

---

## O modelo tarifário em crise

---

- TP financiado majoritariamente pela bilheteria é estruturalmente insustentável na maior parte do mundo
- Pandemia acelerou um colapso preexistente: queda de demanda, aumento de custos, perda de receita
- No Brasil, mais de 400 municípios já subsidiam o sistema, e 18 das 27 capitais
- 182 municípios brasileiros com algum modelo de tarifa zero em 2026 — maior número de experiências no mundo

## Por que agora?

---

- O número de candidatos a prefeito que mencionaram "tarifa zero" ou "passe livre" praticamente dobrou em dez anos.
- O tema, antes concentrado em PSOL, PT e PSTU avançou em 2024 para partidos de direita e centro-direita.
- Marco Legal do Transporte Público aprovado na Câmara em maio de 2026 — primeiro arcabouço jurídico que separa tarifa pública de remuneração do operador
- Governo federal em estudo de viabilidade de programa nacional (Ministério da Fazenda, 2025–2026)

## Pontos Centrais

---

- **Inclusão social:** tarifa é barreira real de acesso — famílias de baixa renda comprometem parcela expressiva da renda com transporte. Tarifa zero pode gerar efeitos positivos no mercado de trabalho e acesso a serviços (educação, saúde, lazer).
- **Eficiência urbana:** externalidades do carro (congestionamento, emissões, acidentes) são custos sociais não precificados - migração modal é desejável
- **Sustentabilidade fiscal:** qualquer política de gratuidade exige fonte estrutural
- **Qualidade do serviço:** gratuidade sem expansão de oferta degrada o sistema

## Tarifa zero no Brasil

---

- 182 municípios com TZ em 2026; 143 com gratuidade integral — maior número de experiências no mundo
- 62% com até 50 mil habitantes; nenhuma cidade com +500 mil hab. tem TZ universal por ônibus
- Casos de reversão (São Luís) e degradação (Assis, Caucaia): financiamento subdimensionado converte gratuidade em piora do serviço
- Problema metropolitano: TZ cobre apenas linhas intramunicipais; trabalhador que cruza fronteira municipal continua pagando

## Tarifa zero no mundo: o que os casos ensinam

---

- Mais de 100 cidades em todos os continentes; 3 países com TZ nacional (Luxemburgo, Malta, Estônia); nenhuma megacidade com TZ universal por ônibus
- *Quando funciona* — *Dunquerque (2018)*: TZ combinada com redesenho completo da rede; +85% de demanda; ~50% dos novos usuários anteriormente de carro; financiamento estruturado (*Versement Mobilité + FEDER*)
- *Quando não muda o modal* — *Tallinn (2013)*: efeito preço isolado = +1,2%; 70% das viagens ao trabalho continuaram de carro; rede não foi expandida
- *Quando reverte* — *Kansas City (2020–2025)*: +17% de usuários; tarifa reintroduzida em 2026 por insustentabilidade fiscal; dependência de *Covid relief funds* sem fonte permanente

---

## **Evidências e impactos**

---

## Evidências I: demanda, modal e equidade

---

- **Subsidiar é ótimo:** redução tarifária melhora bem-estar mesmo partindo de 50% dos custos cobertos; tarifa ótima aproxima-se de zero considerando congestionamento e poluição (Parry & Small 2009; Almagro et al. 2024)
- **Demanda:** sempre aumenta, magnitude varia muito — +1% em Tallinn (isolando oferta) a +43% nos EUA; concentrada fora do pico e em lazer; atenua-se ao longo do tempo (Cats et al. 2014; Mbonu & Chizeck 2025)
- **Mudança modal:** reduzido na maioria dos casos; parte do aumento vem de pedestres e ciclistas; Brasil: posse de veículos e venda de combustível praticamente inalterados (Rodrigues et al. 2025; Andor et al. 2025)
- **Equidade:** moradores periféricos recebem até 5x mais subsídio do que moradores centrais; focalização em baixa renda produz mais equidade que gratuidade universal (Börjesson et al. 2020; Bruno et al. 2026)

## Evidências II: emprego, meio ambiente e recomendações

---

- **Emprego:** efeitos modestos para trabalhadores em geral; concentrados entre desempregados — +3,5 p.p. na probabilidade de emprego e +US\$2.800 em rendimentos nos EUA;
- **Meio ambiente:** ganhos modestos e frequentemente temporários; custo por tonelada de CO<sub>2</sub> evitada é alto comparado a outras políticas climáticas;
- **Custo-benefício:** gratuidade universal só se mostra vantajosa quando se incluem externalidades fiscais e emissões globais;
- *O que a literatura recomenda:* tarifa baixa + alta frequência + pedágio urbano tem maior suporte teórico e empírico;

---

## **Modelos de financiamento**

---

## O que funciona: passes mensais e anuais ilimitados

### O instrumento central nos sistemas maduros

---

- Custo fixo previsível elimina o custo marginal por viagem — fideliza o usuário e estabiliza a receita do operador
- Paris — Navigo Mensuel (€90,80/mês): acesso irrestrito à rede completa da Île-de-France; reembolso patronal de 50% obrigatório por lei
- Viena — passe anual a €365 (2012–2025): portadores 363 mil → 850 mil em 4 anos; ridership +38%; corrigido para €467 em 2026 após 13 anos congelado
- Deutschlandticket (€49→63/mês, desde 2023): passe nacional por assinatura; 14 milhões de assinantes; split 50/50 federal–estados (€3 bi/ano); indexação automática a partir de 2027
- Risco político: preço subsidiado, uma vez estabelecido, é difícil de reverter

## Mecanismos de geração de receita para o subsídio

---

- **Contribuição patronal sobre folha** — *Versement Mobilité* (FR): €5,46 bi/ano = 48% das receitas da IDFM; taxa até 3,20% na Grande Paris. MCTMT (NY): US\$2 bi/ano. Base ampla, estável e anticíclica
- **Captura de valor imobiliário** — Hong Kong MTR Rail+Property: sistema autossustentável via receita imobiliária, sem subsídio operacional. TIF (EUA): incremento de IPTU para o fundo de infraestrutura. Crossrail BRS (Londres): £4,1 bi em 20 anos
- **Pedágio urbano** — Londres: £300 mi/ano para a TfL, tráfego central –27%. NYC congestion pricing (2025): US\$1 bi/ano projetado. No Brasil: inexistente
- Outras fontes — royalties (Maricá: R\$4,2 bi/ano); Cide-combustíveis (autorizada pelo Marco Legal); receita comercial (complementar)

## O vale-transporte brasileiro: um caso sem equivalente

---

- Em todos os sistemas com contribuição patronal (*Versement Mobilité* FR; MCTMT NY), o dinheiro flui do empregador para a autoridade organizadora e financia a rede coletivamente
- No Brasil, o empregador repassa o benefício diretamente ao trabalhador — o dinheiro nunca passa pelo poder público e não financia planejamento de rede
- Com tarifa zero, o empregador deixa de adquirir vales-transporte automaticamente: perda dupla de receita — bilheteria e VT patronal — sem mecanismo compensatório
- Debate: *Contribuição para a Disponibilização do Transporte Público* (CTP) transformaria o VT em financiamento sistêmico desvinculado da tarifa

---

## Proposta para o Brasil

---

## Marco Legal e proposta da NTU

---

- *Marco Legal — PL 3278/2021 (mai/2026):*
  - Separa tarifa pública de remuneração do operador — torna a TZ juridicamente modelável
  - Autoriza Cide-Combustíveis; prevê fundos públicos a regulamentar
  - Cria a arquitetura jurídica — não as fontes de financiamento
- *NTU — Programa Transportes para Todos (proposta preliminar):*
  - ~50% VT reformado: empregador arca integralmente
  - ~20% Vale Transporte Social (Bolsa Família/CadÚnico)
  - ~15% Gratuidades setorializadas (Educação, Previdência, Saúde)
  - ~15% Subsídio municipal residual
- **Lógica:** alocar cada parcela ao ente responsável pelo grupo de usuários. Percentuais são preliminares

## Diagnóstico

---

- **Financiamento sem estrutura** — cada município define como e quanto subsidia, sem fonte vinculada; subsídio baseado em orçamento corrente sem horizonte de longo prazo;
- **Arcabouço institucional frágil** — grande parte dos sistemas opera por permissão, sem contrato formal; operadores controlam a bilhetagem, criando conflito de interesse;
- **Frota antiga e dependente de diesel** — idade média 7,1 anos em 2025 (era 4,2 em 2010); 1.700 elétricos em universo de 107 mil veículos;
- **Desigualdade social e territorial**

## Papel do governo federal

---

- Governo federal não tem como impedir que Estados e municípios adotem tarifa zero, mas pode incentivar arranjos mais sustentáveis e eficientes.
- Eixos de atuação:
  - **Critérios mínimos** para acesso ao subsídio federal e ao Sistema Único de Mobilidade
  - **Política tarifária nacional**: pacotes mensais ilimitados
  - **Incentivo à renovação e eletrificação da frota**

## Critérios mínimos de acesso ao sistema

---

- Contrato formal com operadores — concessão ou permissão estruturada com escopo, metas e penalidades definidos
- Bilhetagem eletrônica com transparência — dados de receita auditáveis pelo poder público; blindagem entre operação e gestão da bilhetagem
- Envio sistemático de dados operacionais e registros de bilhetagem como condição de repasse do subsídio federal
- Integração tarifária metropolitana (financeira e tecnológica)

## Política tarifária: pacotes mensais ilimitados

---

Literatura mostra que pacotes mensais geram maior fidelização, sustentabilidade financeira e aumentos de demandas menores no pico (menor pressão por investimentos)

- Trabalhadores CLT — assinatura mensal obrigatória sobre toda a folha formal substitui o vale-transporte variável; desacopla a contribuição patronal da tarifa cobrada ao usuário
  - São necessários estudos aprofundados para determinar preço e divisão entre trabalhador e empresa.
- Beneficiários do CadÚnico — pacote subsidiado como extensão da política de transferência de renda
- Empregados domésticos — assinatura mensal do empregador como requisito para incluir empregado; captura segmento de alta renda com baixo custo de implementação

## Renovação e Eletrificação da frota

---

- Agregação de demanda entre municípios — compras públicas conjuntas para escala e redução de custo unitário
- Padronização de modelos e especificações técnicas — reduz custo de manutenção e facilita financiamento
- Governo federal como ente garantidor em caso de default dos municípios tomadores — viabiliza acesso a crédito para sistemas de menor porte

**Obrigada**