



# PESQUISAS TEMÁTICAS NTU

SUBSÍDIOS PARA O  
TRANSPORTE COLETIVO  
URBANO POR ÔNIBUS





## Introdução

Nos últimos quatro anos, a quantidade de cidades brasileiras que subsidiam os passageiros do transporte público por ônibus aumentou significativamente. Os principais motivos da mudança na forma de custeio da operação dos serviços de transporte coletivo, em um grupo relevante de municípios, foram a dependência da receita auferida via cobrança da tarifa pública, juntamente com a queda expressiva de passageiros transportados durante a pandemia. Nos primeiros meses do período pandêmico foi registrada uma diminuição de até 80% da demanda. Quatro anos após o início da pandemia, a demanda está 13,9% menor em relação ao registrado em 2019.

Houve, então, uma mudança importante de entendimento, e também das ações de enfrentamento, do grande desafio que é a obrigatoriedade e a necessidade de garantir o atendimento ininterrupto e a universalização da mobilidade com preços acessíveis, sobretudo para a parcela da população mais vulnerável. Contudo, a participação de fontes extratarifárias no financiamento do transporte coletivo é uma realidade restrita a um grupo pequeno de municípios, quando comparada ao universo de 2.703 cidades que são atendidas por sistemas organizados de transporte público por ônibus, em todo o país.

É possível que estejamos no início de um processo de mudança definitiva no modelo de financiamento do transporte coletivo. Nesse sentido, é fundamental aprofundar a compreensão do cenário atual, buscar informações sobre realidades mais duradouras, fazer os ajustes necessários e caminhar na direção de uma consolidação sob bases corretas e sustentáveis. Para contribuir com essas tarefas, este estudo apresenta, nas próximas seções, uma caracterização do cenário nacional, um comparativo sobre o nível de subsídio verificado nas cidades brasileiras e internacionais, e, por último, as considerações finais.

## Cenário nacional

Atualmente, um total de 365 cidades possui algum subsídio presente na política tarifária do transporte coletivo por ônibus. Esse grupo é formado por 135 cidades que adotaram a tarifa zero e outras 237<sup>1</sup> cidades que aplicam recursos extratarifários para promover a separação das tarifas pública e de remuneração, custear benefícios tarifários existentes (isenções e descontos tarifários) e bancar integrações.

Essas 237 cidades, que possuem subsídios permanentes, estão reunidas em 92 sistemas de transporte. São 18 capitais e sete regiões metropolitanas, além de outras 71 cidades de grande, médio e pequeno porte. Há quatro anos, somente 20 sistemas contavam com receitas extratarifárias na composição de seus modelos de financiamento. Naquele momento, os subsídios mais significativos estavam restritos a dois casos, Brasília e São Paulo, que atualmente subsidiam aproximadamente 50% do custo total. Em todos os demais casos, as fontes extratarifárias eram suficientes apenas para financiar alguns benefícios tarifários de grupos específicos, sobretudo de estudantes e pessoas com deficiência.

Esse aumento considerável de sistemas subsidiados com receitas extratarifárias, observado desde o início da pandemia, está demonstrado pelos dados indicados na Tabela 1. Nessa tabela também está indicado o acréscimo importante da quantidade de sistemas que implementaram os subsídios por meio da separação das tarifas pública e de remuneração. Tal separação é uma diretriz importante para a política tarifária local, já presente na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e prevista no texto do Novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo, o qual se encontra em tramitação, como Projeto de Lei nº 3.278/2021.

1. Sete cidades neste grupo subsidiam o sistema também para a adoção da 'tarifa zero' de forma parcial (em dias específicos da semana ou em linhas/serviços específicos): Belo Horizonte-MG, Florianópolis-SC, Nova Lima-MG, Palmas-TO, Salto-SP, Santa Luzia-MG e São Paulo-SP.



**Tabela 1.** Subsídios e separação das tarifas pública e de remuneração: cenários antes e pós pandemia

INFORMAÇÕES	SUBSÍDIOS PERMANENTES		SEPARAÇÃO TARIFA PÚBLICA X TARIFA DE REMUNERAÇÃO	
	Antes do início da pandemia	Atualmente	Antes do início da pandemia	Atualmente
<b>Total de sistemas</b>	<b>20</b>	<b>92</b>	<b>8</b>	<b>66</b>
<b>Total de sistemas (Capitais e RMs)</b>	<b>11</b>	<b>21</b>	<b>4</b>	<b>13</b>
<b>Total de sistemas (Cidades de grande, médio e pequeno porte)</b>	<b>9</b>	<b>71</b>	<b>5</b>	<b>53</b>
<b>Total de cidades atendidas</b>	<b>120</b>	<b>237</b>	<b>52</b>	<b>140</b>

[FONTE] NTU

Parcela importante da população total do país (44%) é atendida por transporte público por ônibus subsidiado, devido, principalmente, às 18 capitais e às sete regiões metropolitanas presentes no universo atual de sistemas que contam com subsídios. Também estão nesse grupo 75 cidades com mais de 250 mil

habitantes. Por outro lado, somente 13% (365) das cidades que possuem sistemas organizados de transporte coletivo por ônibus (2.703) possuem financiamento com recursos extratarifários. A **Figura 1** apresenta os principais destaques do cenário nacional dos subsídios.

**Figura 1.** Principais destaques dos sistemas subsidiados



[FONTE] NTU (organização)

Esse aumento de cidades com transporte público por ônibus subsidiado impactou de diferentes formas a estrutura de custos dos sistemas, uma vez que a definição da política tarifária é uma prerrogativa dos municípios ou estados, os quais são responsáveis pela gestão do transporte público. No entanto, ao longo dos últimos anos, observou-se a configuração de dois grupos preponderantes. O primeiro grupo, o maior deles, é formado por cidades que iniciaram o aporte de subsídios durante a pandemia, para garantir a continuidade do atendimento à população. Nesses casos, o volume de recursos foi o bastante para não permitir a interrupção da prestação do serviço, devido à expressiva queda da quantidade de passageiros transportados. Um grupo menor é composto por algumas cidades que subsidiam mais de 40% do custo total, portanto, possuem um nível de subsídio considerável.

Tal realidade é certamente resultado do fato de as cidades recorrerem quase que exclusivamente aos orçamentos públicos como a única fonte de recursos para o custeio da prestação do serviço. Isso limita a capacidade de prover níveis maiores de subsídio, pois comprometeria o custeio de despesas relacionadas a outras áreas fundamentais para o dia a dia da população, tais como saúde, educação e cultura, por exemplo.

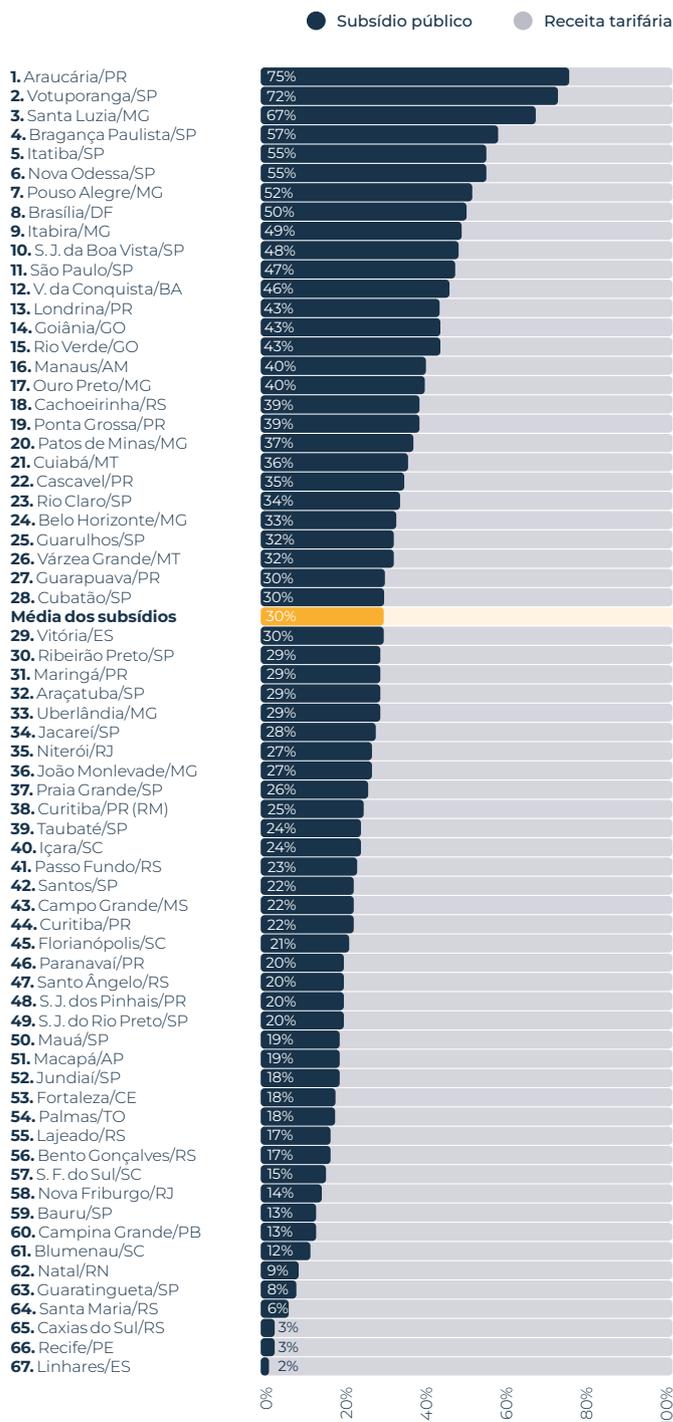
A próxima seção apresenta os níveis de subsídios de cidades brasileiras e internacionais. Uma reflexão sobre o potencial de geração de benefícios, para as contas públicas e para a sociedade, da utilização de fontes diversificadas de receitas extratarifárias para o custeio do transporte coletivo, também é registrada.

### Cidades brasileiras X Cidades internacionais: nível de subvenção

No Brasil, a parcela do custo total atualmente subsidiada está disponível para um grupo de 67 sistemas. Em média, 30% do custo total é coberto com recursos de fontes extratarifárias (Figura 2); 28 sistemas subsidiam acima da média. Os maiores níveis de subsídio são verificados em Araucária-PR (75%), Votuporanga-SP (72%) e Santa Luzia-MG (67%).

Já as cidades de Caxias do Sul-RS (3%), Recife-PE (3%) e Linhares-ES (2%) possuem os níveis mais baixos de subvenção.

**Figura 2.** Cidades brasileiras: parcela do custo total do transporte coletivo por ônibus que é subsidiada



[FONTE] NTU



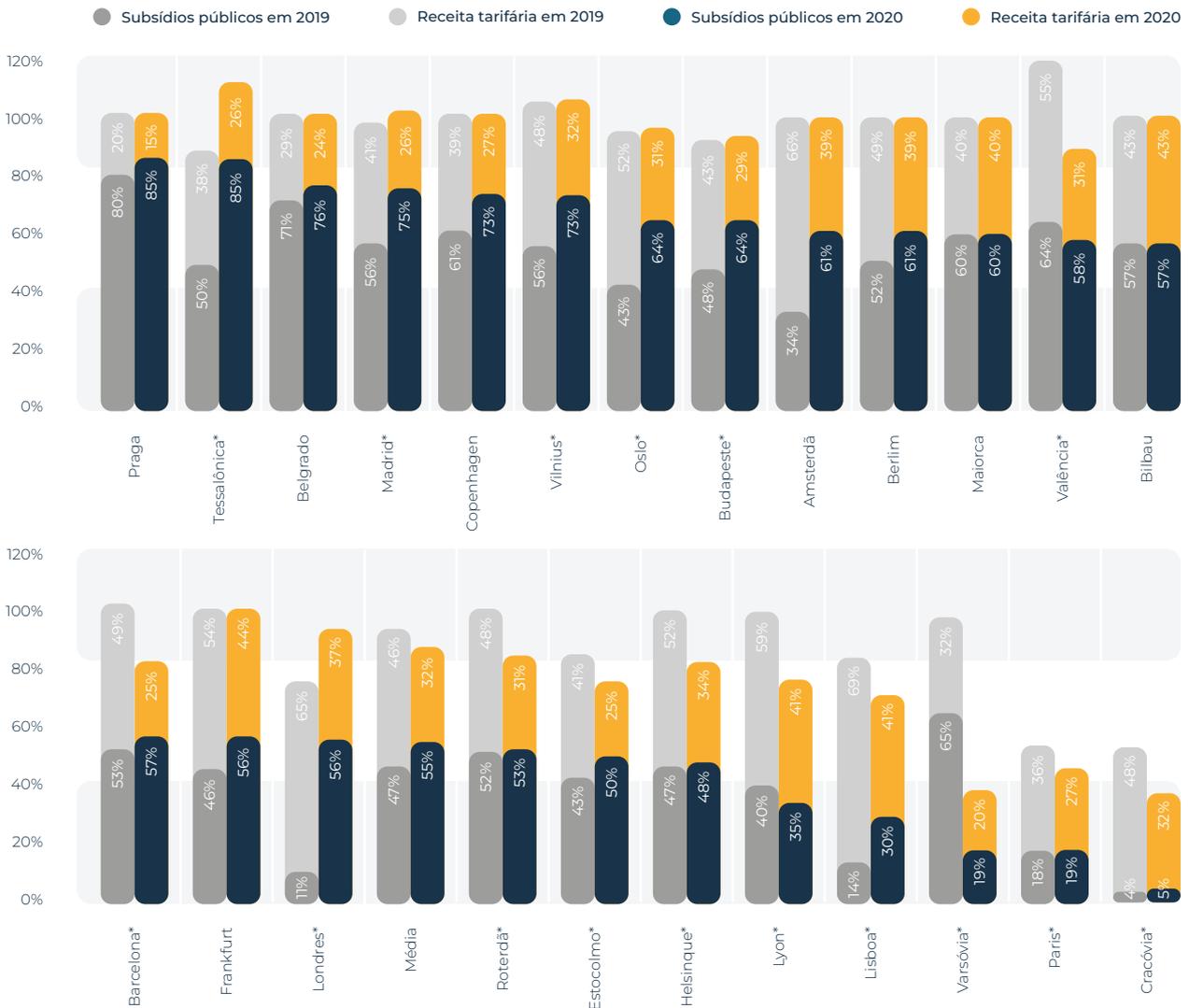
Em relação ao nível de subsídio, a realidade em grande parte das cidades internacionais é diferente do cenário brasileiro. Os dados de 24 sistemas europeus de transporte público revelam níveis de participação das receitas extratarifárias mais significativos. Nos casos apresentados na **Figura 3**, a média da participação do recurso público, na cobertura dos custos de operação, é da ordem de 55%.

Chama a atenção o fato de que, mesmo já possuindo altos níveis de subsídio antes da pandemia, quase a totalidade das cidades europeias, aqui desta-

casas, aumentou a participação das receitas extratarifárias no financiamento dos sistemas de transporte. Nesse grupo de 24 sistemas, a pandemia demandou o aumento da participação das receitas extratarifárias no custo total da operação. Em média, essa participação passou de 47%, em 2019, para 55%, em 2020, devido à preocupação em não onerar ainda mais a população usuária. Uma resposta forte e clara para ratificar a relevância do transporte coletivo para a garantia do acesso e ao pleno funcionamento de atividades essenciais para o dia a dia de qualquer cidade.

**Figura 3. Cidades internacionais: parcela do custo total do transporte coletivo por ônibus que é subsidiada**

*Nota: as cidades com (\*) são aquelas em que o somatório das participações das receitas tarifárias com os subsídios públicos ultrapassa ou é menor que 100% em um ou ambos os anos. A publicação não explica a razão.*



[FONTE] EMTA-European Metropolitan Transport Authorities (2022).



Outra diferença relevante existente nos cenários nacional e internacional é que, nas cidades brasileiras, há predominância de uma única fonte de recurso para subsidiar o sistema de transporte público. Na maior parte dos casos, somente recursos oriundos dos orçamentos públicos municipais ou estaduais são direcionados para o custeio da prestação do serviço de transporte coletivo (portanto, o subsídio é majoritariamente realizado com recursos públicos). Já no cenário internacional, existe uma variedade de fontes, sendo mais comum a utilização de uma cesta diversificada de fontes extratarifárias.

Essa diversidade de fontes extratarifárias tem diferentes origens, além dos orçamentos públicos. Observa-se fundos vinculados a outras políticas públicas (educação, seguridade social, etc.); taxação sobre combustíveis; pedágio urbano; políticas de estacionamento que contemplem cobrança pelo uso privado das vias públicas; tributação sobre a produção, comercialização e propriedade dos veículos individuais; instrumentos com foco na captura de valor de empreendimentos e atividades geradoras de renda associadas ao transporte coletivo; entre outras.

A implantação de fontes extratarifárias diversas, para obtenção de recursos destinados ao transporte público por ônibus, tem potencial não somente de aliviar os cofres públicos na missão de subsidiar a população usuária do transporte coletivo, mas também de aumentar o nível de subsídio. Isso aconteceria porque a pressão sobre a totalidade do orçamento público seria reduzida, não comprometendo, dessa maneira, o financiamento de outros setores e a implantação e manutenção de outras políticas públicas.

Dois mudanças importantes estariam oportunizadas. A primeira delas consiste no compartilhamento da responsabilidade pelo financiamento do transporte público, de forma socialmente justa, entre todos os usuários e beneficiários da mobilidade coletiva. Por outro lado, esse novo cenário resultaria, certamente, no aumento da qualidade do serviço, ao alavancar a capacidade de subvenção; mais

recursos permitiriam investimentos adicionais em infraestrutura, renovação da frota e inovação tecnológica, com foco na melhoria do atendimento aos usuários.

Haveria também a melhoria da mobilidade urbana como um todo. Implementar subsídio, potencializado por fontes diversas de receitas extratarifárias, combinado com investimentos em infraestrutura e melhoria da qualidade, resultaria em vários efeitos positivos, sobretudo no aumento da demanda. Mais passageiros utilizando o transporte coletivo significa menos veículos individuais motorizados em circulação e, de imediato, menos congestionamentos, menor consumo de energia, redução da poluição, diminuição da ocorrência de doenças respiratórias, queda no número de acidentes de trânsito, e menor gasto no tratamento das vítimas na rede pública de saúde, entre outros.

Novos usuários chegariam à mobilidade coletiva como resultado da migração modal, que hoje está muito distante de acontecer. Ou seja, pessoas que atualmente utilizam modos individuais motorizados, principalmente automóveis e motocicletas, passariam a usar o transporte coletivo. Consequentemente, aumentaria a participação dos deslocamentos coletivos na matriz de viagens urbanas.

Além disso, o acréscimo de passageiros em modos coletivos de transporte teria um impacto social relevante. Os novos usuários seriam aquelas pessoas, mais vulneráveis socialmente, que passariam a ser beneficiadas pela modicidade tarifária. Em todo o país, há uma parcela grande da população que não possui renda familiar suficiente para arcar com os custos do transporte coletivo e, ao mesmo tempo, não está contemplada pelas políticas de benefícios tarifários (isenções e descontos) e auxílio-transporte (sobretudo o vale-transporte). A modicidade dos preços das tarifas públicas é resultado imediato do subsídio ao transporte público.



## Considerações finais

A revisão e a análise dos subsídios aplicados no transporte coletivo permitiram verificar pontos interessantes para compreensão do cenário nacional. Os dados e as informações coletadas e apresentadas neste trabalho são insumos valiosos, tanto para compreensão da trajetória verificada nos últimos cinco anos, quanto para a caracterização do cenário atual e apontamento de oportunidades de melhorias no processo de consolidação da alteração do modelo de financiamento do setor.

Houve um aumento expressivo da quantidade de cidades que subsidia o transporte público por ônibus, nos últimos anos. Isso impulsionou também um salto do número de cidades com tarifa zero e daquelas que promovem a separação das tarifas pública e de remuneração, sendo esse último aspecto um ponto em sintonia com a proposta do Novo Marco Legal do Transporte Coletivo. Esse movimento de mudança do modelo de financiamento aconteceu, sobretudo, nas capitais e cidades de grande e médio porte.

Apesar da prática de subvenção da mobilidade coletiva estar em um momento de expansão, isso ocorre no que se refere à quantidade de casos, mas o nível de subsídio é baixo na maioria deles. Aumentar o nível de subsídio é fundamental para obter avanço também na qualidade da prestação do serviço, por meio da melhoria dos insumos utilizados e da infraestrutura disponível.

Importante observar que a implementação de subsídios, por si só, não garante a prestação de um serviço de qualidade à população. Esse novo modelo de financiamento deve visar também a qualificação dos sistemas, por meio do condicionamento do repasse dos recursos ao atingimento de níveis de serviço, com o cumprimento de padrões de qualidade. É óbvio que os passageiros preferem pagar uma tarifa módica do transporte coletivo, mas também demandam serviços com acessibilidade, confiabilidade, regularidade, conforto, segurança e menor tempo de viagem. Para isso é fundamental, também, investir na infraestrutura. Sem uma infra-

estrutura adequada, é difícil atingir a qualidade de serviço demandada pelos passageiros.

Obviamente, o modelo de financiamento não é o único, mas um dos principais componentes para cumprir com a meta necessária de melhoria do serviço a ser entregue à população. A capacitação, a segurança jurídica, o provimento de infraestrutura adequada e dedicada também são desafios a serem vencidos. Tratada em perspectiva mais ampla, a mobilidade torna-se um importante instrumento de organização do espaço urbano e de racionalização do uso do sistema viário, principalmente, pelo aumento do uso do transporte coletivo.

Para que se tenha sucesso, é preciso a reestruturação do setor, com foco na ampliação do mercado e na fidelização de clientes, com vistas a aumentar a participação dos modos coletivos na matriz de deslocamentos, infraestrutura com priorização, renovação e descarbonização da frota e capacitação para produtividade. É preciso criar as bases para a sustentação das mudanças em curso.





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](https://facebook.com/ntubrasil)

 [flickr.com/ntubrasil](https://flickr.com/ntubrasil)

 [x.com/ntunoticias](https://x.com/ntunoticias)

 [youtube.com/transporteurbanontu](https://youtube.com/transporteurbanontu)

 [instagram.com/ntubrasil](https://instagram.com/ntubrasil)