

TEXTOS PARA DISCUSSÃO #12

26.04.2024

# Política previdenciária e equidade de gênero: propostas para uma maior efetividade

Otávio J. G. Sidone

Auditor Federal de Finanças e Controle da STN/MF e doutorando em economia na UnB.

Fabio Giambiagi

Pesquisador associado da FGV/IBRE.

Guilherme Tinoco

Pesquisador associado da FGV/IBRE.

## SUMÁRIO

1.	Resumo.....	3
2.	INTRODUÇÃO.....	4
3.	O debate sobre a unificação da idade de aposentadoria entre homens e mulheres.....	5
3.1	Dimensões de equidade na política previdenciária.....	6
3.2	O diferencial de gênero na idade de aposentadoria como política compensatória.....	7
3.3	Avaliação do diferencial de idades de aposentadoria como política compensatória.....	11
4.	As regras no Brasil, a reforma previdenciária de 2019 e as perspectivas demográficas.....	12
4.1	A reforma de 2019.....	13
4.2	O comportamento recente das variáveis.....	15
4.3	O futuro.....	17
4.4	A experiência Internacional.....	21
5.	Propostas para o aprimoramento do desenho da política previdenciária no Brasil.....	23
5.1	Unificação de idades de aposentadoria.....	23
5.2	Uma proposta para a redução efetiva do risco social e a maior equidade de gênero.....	26
6.	Considerações Finais.....	31
7.	Referências.....	32

## 1. Resumo

Este artigo discute as relações entre a política previdenciária e a busca pela maior equidade de gênero, principalmente em relação ao instrumento do diferencial de idade de aposentadoria entre homens e mulheres na previdência pública no Brasil. Em primeiro lugar, são apresentados os principais argumentos favoráveis e contrários à unificação das idades de aposentadoria entre homens e mulheres, também tratando de analisar o instrumento do diferencial de idades de aposentadoria como política compensatória, para o qual existe baixa efetividade, focalização inadequada e elevado custo social. Em seguida, discute-se a conjuntura brasileira, detalhando as regras existentes, as inovações trazidas pela reforma de 2019 e os principais números e tendências demográficas do país. Por fim, são apresentadas e avaliadas algumas propostas de convergência progressiva das idades de aposentadoria entre homens e mulheres, bem como de ampliação da duração do benefício do salário-maternidade. Caso adotadas conjuntamente, essas propostas consistiriam em um aprimoramento importante do desenho da política previdenciária do país, seja quanto ao alcance de objetivos inerentes à previdência, como em relação a impactos positivos sobre a equidade de gênero.

**Palavras-chave:** previdência social; aposentadoria, equidade de gênero.

## 2. INTRODUÇÃO

O Brasil vivenciou um longo período de debate sobre o tema da reforma previdenciária entre 2016 e 2019. A discussão sobre a unificação das idades de aposentadoria entre homens e mulheres, naquela ocasião, foi um dos temas mais polêmicos, uma vez que tanto a Proposta de Emenda Constitucional - PEC 287/2016 como a PEC 06/2019, encaminhadas pelo poder Executivo nas gestões dos Governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, respectivamente, propunham, no seu formato inicial, a unificação das idades de aposentadoria entre homens e mulheres, em meio à propostas que pretendiam a convergência geral de regras previdenciárias sob diversos aspectos.<sup>1</sup> Após a discussão no Congresso Nacional, a versão final aprovada da reforma (Emenda Constitucional – EC 103/2019) reduziu a diferença da idade de aposentadoria entre homens e mulheres de 5 anos, então existente há quase seis décadas, para 3 anos no caso dos trabalhadores urbanos, culminando com a seguinte diferenciação de gênero entre as idades mínimas de acesso à aposentadoria a serem verificadas após uma fase de transição:<sup>2</sup>

- Idade mínima de aposentadoria urbana (diferença de 3 anos):<sup>3</sup>
  - Homens: 65 anos
  - Mulheres: 62 anos
- Idade mínima de aposentadoria rural (diferença de 5 anos):
  - Homens: 60 anos
  - Mulheres: 55 anos

A defesa da unificação das idades de aposentadoria entre homens e mulheres, normalmente, possui três caminhos analíticos. O primeiro consiste em negar ou atenuar a importância relativa dos problemas associados à iniquidade de gênero, tornando reduzida a importância relativa do papel do Estado neste contexto. O segundo e terceiro caminhos reconhecem a busca pela maior equidade de gênero como um valor desejável socialmente e que deve ser priorizado através da atuação do Estado, mas divergem sobre o papel da política previdenciária nesse processo, como explicado a seguir.

O segundo caminho, partindo da discussão sobre as dimensões da atuação redistributiva da previdência, ressalta os diversos problemas associados à utilização previdência como política compensatória de iniquidades pré-existentes, como as de gênero. Nesse caso, defende que essas iniquidades deveriam ser enfrentadas por meio de políticas específicas, de maneira que a política previdenciária se mantivesse estritamente ligada a seus objetivos principais.

Já o terceiro caminho poderia admitir, por hipótese, uma atuação redistributiva e compensatória da previdência em relação às iniquidades de gênero, mas desde que os instrumentos utilizados se

---

<sup>1</sup> Nery (2017) apresenta uma exaustiva discussão dos antecedentes e das razões da reforma nesse período.

<sup>2</sup> Anteriormente à EC 103/2019, a idade mínima para a aposentadoria por idade, na clientela urbana, era de 65 anos para homens, e de 60 anos para as mulheres. Já em relação ao tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria por tempo de contribuição (ainda em vigor em meio às regras de transição da EC 103/2019), a regra era de que as mulheres precisavam ter no mínimo 30 (ao invés de 35 anos de contribuição no caso dos homens). No final da regra de transição atual, terão que ter uma soma de idade e anos de contribuição de 100 (ao invés dos 105 pontos a serem exigidos dos homens).

<sup>3</sup> Não houve mudanças para os homens já segurados pelo RGPS/INSS na data de publicação da EC 103/2019. Já para os homens ainda não segurados naquele momento, a carência para a aposentadoria por idade foi aumentada para 20 anos de contribuição.

provassem eficazes e efetivos em termos dos objetivos pretendidos e em comparação a políticas alternativas. Caso contrário, haveria a defesa do fim dos instrumentos de compensação, o que, no caso específico, se traduziria na unificação das idades de aposentadoria entre homens e mulheres. Este artigo insere-se no debate sobre o diferencial de gênero das idades de aposentadoria a partir da exploração do segundo caminho e, principalmente, por meio do terceiro caminho elencado acima, com o intuito de promover uma reflexão sobre o diferencial de gênero na idade de aposentadoria na previdência pública no Brasil, bem como de oferecer propostas para o aprimoramento do desenho da política previdenciária no país.

Além desta introdução, o texto se divide da seguinte maneira: a seção 2 discute os principais argumentos favoráveis e contrários à unificação das idades de aposentadoria entre homens e mulheres, também tratando da avaliação do instrumento do diferencial de idades de aposentadoria como política compensatória; a seção 3 apresenta a conjuntura brasileira, abordando as regras existentes, as inovações trazidas pela reforma de 2019 e os principais números e tendências demográficas do país e a seção 4 apresenta uma proposta de unificação de idades de aposentadoria no Brasil, discutindo também alternativas para uma atuação mais efetiva da previdência e da política social com o objetivo de perseguir uma maior equidade de gênero. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais.

### **3. O debate sobre a unificação da idade de aposentadoria entre homens e mulheres**

O caminho mais simplista para a defesa da unificação de idades de aposentadoria consiste em negar ou atenuar a importância relativa dos problemas de iniquidade de gênero. Dessa maneira, não haveria necessidade de qualquer ação para lidar com o problema. Este argumento, entretanto, se perde quando se observa a realidade das condições desiguais que perduram ainda hoje entre homens e mulheres em diferentes dimensões.

De fato, o século XX assistiu a um amplo conjunto de conquistas sociais por parte das mulheres, principalmente no que se refere ao aumento de direitos relacionados ao acesso à educação, à participação política, à reprodução, entre outras liberdades civis fundamentais. Mesmo assim, cabe notar, contudo, que diversos países ainda são caracterizados pela elevada iniquidade de gênero, a qual pode ser compreendida a partir de múltiplas dimensões desfavoráveis às mulheres, como, por exemplo, menor representatividade política, discriminação, principalmente no mercado de trabalho, e maior risco de violência. No caso do Brasil, os indicadores que mensuram a iniquidade de gênero apresentam uma realidade preocupante, na medida em que o país ocupa a 94ª posição do ranking de 146 países do Índice Global de Iniquidade de gênero (World Economic Forum, 2022). Em vista desse quadro, a abordagem que nega ou atenua a importância relativa dos problemas de iniquidade de gênero não parece razoável. A partir disso, a discussão aqui apresentada assume que a busca pela maior equidade de gênero consiste em valor desejável socialmente, devendo, assim, ser priorizada através da atuação do estado. A grande questão, que será explorada a seguir, consiste em analisar se a política previdenciária – e particularmente o diferencial de idades de aposentadorias entre homens e mulheres – é a melhor forma de perseguir este objetivo,

especialmente tendo em vista que políticas públicas devem prezar pela eficiência e eficácia, fazendo com que os resultados almejados sejam alcançados da melhor maneira possível.

### 3.1 Dimensões de equidade na política previdenciária

A literatura sobre os objetivos da política previdenciária possui certo consenso sobre a busca de três objetivos prioritários. Em primeiro lugar, busca-se a garantia de proteção social ou segurança econômica (de renda) na velhice para todas as pessoas (independentemente do nível de renda ou atividade econômica), de maneira a aliviar a pobreza e permitir a suavização do consumo ao longo da vida. Em segundo lugar, busca-se proteção (seguro) contra riscos sociais (durante a vida ativa e a velhice) por meio do compartilhamento dos riscos e redução da incerteza. Em terceiro lugar, busca-se maior equidade por meio de instrumentos redistributivos de renda e riqueza (Holzmann & Hinz, 2005; Blake, 2006; Barr, 2012; OECD, 2018; OIT, 2021). Por conta da diversidade de objetivos, pode-se dizer que não existe um desenho ideal, único ou dominante de sistema previdenciário ao redor do mundo. Em cada contexto, o sistema será reflexo das diferentes ponderações, por parte dos formuladores da política previdenciária, entre cada um de seus múltiplos objetivos (Barr & Diamond, 2006).

É importante destacar que o princípio de equidade rege as funções redistributivas das políticas públicas por meio do tratamento dessemelhante para situações dessemelhantes, com o objetivo de alcançar maior justiça social. O critério de maior justiça social pode focar, por exemplo, na igualdade de acesso a padrões mínimos de vida ou, até mesmo, de igualdade de oportunidades (Nunes, 2011; Iparraguirre, 2020). Nesse sentido, as funções redistributivas da previdência possuem diferentes dimensões, que permeiam tanto a redistribuição entre gerações distintas como também entre indivíduos da mesma geração.

Contudo, ainda que a busca por maior equidade seja estabelecida como um dos objetivos da política previdenciária, o escopo de sua atuação redistributiva por meio da transferência de recursos de uma pessoa ou grupo para outro é tema bastante controverso, visto que a discussão se baseia (muitas vezes de maneira implícita) em diferentes definições e hierarquias entre valores sociais, como, por exemplo, concepções distintas sobre justiça social.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que a atuação redistributiva da previdência sob o princípio de equidade vertical em relação à diferentes níveis de renda<sup>4</sup> é mais consensual na literatura, na medida em que a atenuação da desigualdade de renda e riqueza é um caminho almejado por diversas perspectivas de teorias sociais, ainda que a delimitação do nível social ótimo de redistribuição esteja diretamente associada às diferentes visões políticas da sociedade (Barr, 2012). Sendo assim, é mais comum a atuação redistributiva da previdência visando atenuar desigualdades econômicas pré-existentes, o que ocorre por meio de diversos instrumentos como, por exemplo, a fixação de piso e teto de benefício ou a adoção de fórmulas de cálculo que proporcionem taxas de reposição mais elevadas para beneficiários com menor rendimento ao longo

---

<sup>4</sup> Tal perspectiva considera as diferentes necessidades econômicas dos indivíduos como critério para a aplicação de tratamentos diferenciados, de maneira a promover uma redistribuição de renda (ou consumo) dos indivíduos mais ricos para os mais pobres.

da vida laboral. Em contrapartida, em relação à dimensão de equidade horizontal, que teria como objetivo estabelecer diferenciação de tratamento entre indivíduos a partir de outras características como sexo, raça, cor, idade ou composição familiar, a ação redistributiva é bem menos consensual em termos do escopo de sua atuação (Iparraguirre, 2020).

### 3.2 O diferencial de gênero na idade de aposentadoria como política compensatória

A literatura que discute o diferencial de gênero na idade de aposentadoria como política compensatória apresenta duas vertentes principais. A primeira delas assume uma interpretação ampla do objetivo de equidade da política previdenciária, sendo que esta seria instrumento importante para a redução de iniquidades horizontais como a iniquidade de gênero. Nesse contexto, a diferenciação das idades de aposentadoria é entendida como absolutamente fundamental neste processo.

A segunda vertente já assume uma interpretação estrita do objetivo de equidade da política previdenciária, sendo que esta não seria instrumento apropriado para o combate de iniquidades horizontais como a iniquidade de gênero. Dessa maneira, a previdência deveria levar em conta as desigualdades de gênero existentes, por meio de critérios diferenciados, somente para evitar eventuais implicações indesejáveis sobre o alcance dos objetivos mais estritos inerentes à política previdenciária.

Os defensores da primeira vertente usualmente destacam a importância da diferenciação das idades de aposentadoria como ferramenta importante para a redução da iniquidade de gênero, cumprindo dois objetivos principais: (i) compensar as mulheres pelos trabalhos relativos à reprodução social e (ii) compensar as mulheres pelas condições adversas sofridas no mercado de trabalho.

Em relação ao primeiro aspecto, a diferenciação de idades permitiria o reconhecimento ou valorização social dos trabalhos relativos à reprodução social, definido como o conjunto de tarefas associadas ao cuidado com os membros da família, principalmente filhos e idosos, e aos afazeres domésticos. Ainda que, com o passar do tempo, tenha ocorrido um maior compartilhamento de atividades entre homens e mulheres, a concentração dessas atividades sobre as mulheres levaria ao aparecimento de um excedente de trabalho feminino em relação ao masculino que poderia restringir a oferta de trabalho assalariado por parte das mulheres e, quando passível de compatibilização, acarretaria as situações denominadas de dupla ou tripla jornada. Nessa perspectiva, a impossibilidade de remuneração dos trabalhos relativos à reprodução social pelo mercado exigiria a necessidade de reconhecimento social pelo Estado, materializado por meio do diferencial de idades de aposentadoria (Camarano & Pasinato, 2002; Bruschini, 2007; Melo & Castilho, 2009; Arza, 2015, 2017; Mostafa et al., 2017; Félix et al., 2017; Guimarães & Wajnman, 2021).

Já em relação ao segundo aspecto, a justificativa se baseia no fato de que, ainda que tenha ocorrido avanços quanto à inclusão das mulheres no mercado de trabalho nas últimas décadas, as



condições ainda são, em geral, desfavoráveis às mulheres. Dentre essas, destacam-se os menores níveis de ocupação, remuneração, qualidade dos postos de trabalho, estabilidade, valorização profissional, além de discriminação e desigualdade salarial para ocupações similares (Camarano e Pasinato, 2002; Wajnman, 2006; Tavares, 2020). Nesse contexto, a diferenciação de regras previdenciárias permitiria a atenuação das desigualdades de gênero encontradas no mercado de trabalho (Wajnman et al., 2016).

Tais perspectivas destacam o papel convenções sociais de gênero, na medida em que essas acabariam por definir uma divisão sexual do trabalho que já não promoveria a retirada das mulheres da força de trabalho como no passado, mas atribuiria às mulheres a principal responsabilidade pelo trabalho em atividades domésticas, seja esse remunerado ou não, direcionando-as para atividades e ocupações com jornadas de trabalho reduzidas e/ou associadas a atividades de cuidado (Beltrão et al., 2002; Wajnman et al., 2016; Mostafa et al., 2017; Félix et al., 2017).

Logo, a partir do entendimento do papel compensatório exercido pela previdência por meio do diferencial de idades de aposentadoria, os especialistas associados à essa vertente costumam, em geral, ser contrários à unificação das idades, sendo esta somente avaliada como aceitável em condições em que haja maior equidade de gênero, especialmente no mercado de trabalho.

A segunda vertente da literatura, que entende a política previdenciária como mecanismo inapropriado para o combate à iniquidade de gênero, principalmente no que se refere ao diferencial de idade de aposentadoria como política compensatória dos trabalhos relativos à reprodução social e condições adversas sofridas pelas mulheres no mercado de trabalho, tem como base um conjunto de argumentos mais gerais que dispõem contrariamente a qualquer utilização da previdência como política compensatória de fenômenos não-previdenciários, como é o caso de desigualdades de ordem socioeconômica.

O primeiro argumento desta vertente é de ordem prática, associado à dificuldade de delimitação do escopo da atuação redistributiva do Estado, na medida em que toda política compensatória necessitaria pressupor um subconjunto arbitrário dentre as diversas dimensões de desigualdade para o estabelecimento de suas compensações.

Como exemplo, tem-se o elevado grau de heterogeneidade do mercado de trabalho sob múltiplas dimensões. A partir disso, uma política compensatória que visasse reduzir a iniquidade de gênero nesse ambiente, deixaria de lado um amplo conjunto de outras dimensões de desigualdades (raciais, educacionais, ocupacionais, setoriais, regionais) que também poderiam ter sua redução e compensação almejada sob diferentes perspectivas de teorias sociais.

Outro exemplo estaria associado à heterogeneidade das diferentes formas de trabalho, visto que uma eventual compensação estrita do trabalho reprodutivo deixaria de reconhecer todas as outras formas de trabalho não contributivo, incluindo os trabalhadores (homens e mulheres) que exercem longas jornadas de trabalho (Amaral et al., 2019). Por conta disso, diversos autores são contrários a uma atuação redistributiva da previdência em relação à iniquidades horizontais. A política previdenciária não seria um mecanismo adequado para compensação ou resolução de distorções



pré-existentes de outros domínios, como o mercado de trabalho, ainda que exista associação evidente.

Além da dificuldade de limitação de sua atuação redistributiva em termos práticos, outro argumento contrário às políticas compensatórias baseia-se no seu potencial adverso sobre os problemas que pretende mitigar, na medida em que a existência de compensações pode dificultar tanto a discussão sobre a necessidade de endereçar os problemas diagnosticados, como a adoção concreta de políticas públicas mais efetivas que visem combater suas verdadeiras causas.

No caso específico do diferencial de idades de aposentadoria, existe a possibilidade de que tal instrumento acabe por auxiliar a reprodução de valores sociais considerados ultrapassados e associados às convenções de gênero, como o diferencial de idades entre cônjuges, e a associação das mulheres às tarefas domésticas e de cuidado (Frericks & Meier, 2008; Amarante et al., 2017; Amaral et al., 2019). No âmbito das diferenças de gênero no mercado de trabalho, a possibilidade de aposentadoria antecipada pelas mulheres poderia ser inclusive empecilho tanto para a ocupação de postos de chefia como para a reivindicação de maiores salários por parte das mulheres. Logo, diversos especialistas defendem que a busca por maior equidade de gênero deveria ser materializada por políticas públicas sobre seus determinantes concretos (Beltrão et al., 2002; Mesa-Lago, 2007; Amaral et al., 2019).

Contudo, ainda que a utilização da política previdenciária como política compensatória seja descartada, é fundamental, sob essa corrente, que o sistema previdenciário leve em conta eventuais desigualdades pré-existentes, caso seja evidente a fragilidade de determinados grupos sociais em relação ao alcance dos objetivos da política previdenciária. A partir desse princípio, o desenho da previdência deveria, por meio do estabelecimento de critérios diferenciados, levar em conta as desigualdades de gênero existentes exclusivamente nas situações em que as mulheres apresentassem situação desfavorável em relação aos homens em termos de sua proteção aos riscos sociais. Vejamos se esse seria o caso da diferença de idades na aposentadoria.

A aposentadoria é o principal benefício nos sistemas previdenciários<sup>5</sup> e visa substituir a renda por motivo de incapacidade laboral permanente decorrente de idade avançada ou velhice, permitindo que os indivíduos mantenham um nível de consumo durante a fase de inatividade. Logo, a principal função do benefício é oferecer um seguro ao risco social de incapacidade laboral decorrente de velhice, não estando associada a nenhuma compensação relacionada a fenômenos socioeconômicos que não impliquem a perda da capacidade laboral dos indivíduos, como, por exemplo, jornadas excessivas de trabalho ou trabalhos de qualquer natureza. Assim, as regras de aposentadoria não costumam levar em conta a quantidade de horas trabalhadas pelos indivíduos e sua antecipação é permitida somente em casos de risco efeito à saúde dos trabalhadores, como é o caso da aposentadoria especial concedida à trabalhadores expostos a agentes nocivos (Zambitte, 2011; Amaral et al., 2019).

Logo, a necessidade de tratamento diferenciado na idade de aposentadoria entre homens e mulheres, sob o ponto de vista dos riscos sociais passíveis de proteção pela previdência, somente seria justificável caso as iniquidades de gênero, manifestadas pelas condições desfavoráveis às

---

<sup>5</sup> Normalmente, a aposentadoria consiste em um fluxo de pagamentos mensais vitalícios, ou seja, terminados somente no óbito do beneficiário.

mulheres associadas aos trabalhos relativos à reprodução social e às condições adversas no mercado de trabalho, acarretassem em maior exposição ao risco de perda de capacidade laboral decorrente de idade avançada, ou seja, a redução da capacidade de trabalho em idades inferiores ao que ocorre com os homens.

Mostafa et al. (2017) argumentam que a extensão de uma jornada de trabalho estaria intrinsecamente ligada à perda da capacidade laboral, o que seria indício de que a sobrecarga de trabalho feminino poderia antecipar a perda da capacidade laboral. Ainda que possa existir alguma associação, seria necessário avaliar seus impactos comparativamente aos homens, uma vez que muitos deles também possuem longas jornadas de trabalho. Amaral et al. (2019) apresentam evidências de que os homens segurados urbanos do RGPS estariam mais expostos a riscos sociais do que as mulheres, principalmente em termos de gravidade dos eventos geradores de incapacidade, resultando em afastamentos temporários mais longos e maior ocorrência de afastamentos permanentes decorrentes de causas laborais. Com isso, a hipótese de uma maior exposição das mulheres em relação aos riscos sociais cobertos pela previdência não parece ser corroborada por evidências robustas no caso brasileiro. Uma hipótese sugerida pelos autores como uma das explicações para a maior exposição ao risco por parte dos homens pode ser também reflexo de convenções de gênero, na medida em que a masculinidade é muitas vezes entendida socialmente como associada a atividades permeadas de demonstrações de autonomia e força física ou psicológica.

Por fim, outro argumento contrário à utilização do diferencial de idades na aposentadoria está associado aos determinantes históricos da origem desse instrumento, pautada por valores conservadores e patriarcais que atribuíam ao homem o papel social de provedor e, à mulher, a função de cuidados domésticos e dos dependentes (crianças e idosos). Um exemplo das justificativas para o diferencial de idade era a intenção de viabilizar a aproximação do momento de aposentadoria entre os cônjuges, em meio à convenção social de diferencial etário entre maridos e esposas. Portanto, a diferenciação de idades surgiu anteriormente à propagação dos principais ideais progressistas que visam combater a iniquidade de gênero, sendo objeto de contínua ressignificação, transformando-se posteriormente em um instrumento de combate à iniquidade de gênero, e muitas vezes interpretado como um direito legítimo conquistado pelas mulheres (ILO, 2001; Camarano & Pasinato, 2002; Amaral et al., 2019).

As duas vertentes de pensamento apresentadas nesta seção baseiam-se em diferentes e legítimas visões da sociedade, as quais estão usualmente associadas a diferenças tanto de significado dos valores sociais como da hierarquia entre eles, fatores que costumam pautar a discussão sobre a atuação redistributiva do Estado. A natureza de filosofia política do debate é fundamentalmente complexa: a sociedade deveria reconhecer o trabalho relativo à reprodução social? Em caso positivo, como as compensações deveriam ser feitas (considerando que as diferentes formas possuem distintos efeitos distributivos e de incentivo)? Quando essas compensações deveriam ser realizadas: no momento da criação dos filhos ou posteriormente, por meio de uma compensação futura ao cuidador? (Barr, 2019).

### 3.3 Avaliação do diferencial de idades de aposentadoria como política compensatória

Um terceiro caminho na defesa da unificação das idades poderia admitir, por hipótese, uma atuação redistributiva e compensatória da previdência em relação às iniquidades de gênero, mas desde que os instrumentos utilizados se provassem eficazes e efetivos em termos dos objetivos pretendidos e em comparação a políticas alternativas. Caso contrário, haveria a defesa do fim dos instrumentos, o que, no caso específico, se traduziria na unificação das idades de aposentadoria entre homens e mulheres.

A avaliação da dimensão de equidade da política previdenciária é fundamental visto que essa pode ocorrer de maneira bastante adversa ou indesejável, favorecendo grupos sociais com poder político, como, por exemplo, militares ou servidores públicos, por meio de regras diferenciadas ou de subsistemas especiais ou exclusivos (Cichon et al., 2006). No entanto, a avaliação de qualquer instrumento da política previdenciária é tarefa complexa e que deve ser realizada em diversas dimensões dada a existência de múltiplos objetivos e conflitos entre esses, como em meio à compatibilização entre a busca de maior universalidade (ampliação da cobertura), adequação e suficiência (níveis mínimos de benefícios) e sua sustentabilidade (garantia de viabilidade do sistema de proteção social) (ILO, 2017). No caso do Brasil, Lima Neta et al (2021) e Sidone et al (2021) apresentam uma ampla revisão da literatura que avaliou a atuação redistributiva da previdência brasileira a partir de diferentes abordagens. Por sua vez, Afonso et al. (2023) discutem o papel redistributivo da previdência brasileira, ressaltando sua progressividade, principalmente no âmbito do RGPS.

Nesse sentido, é importante tecer considerações sobre eficácia e eficiência do diferencial de idades de aposentadoria como instrumento de compensação das iniquidades de gênero. Ou seja, ainda que seja, em teoria, admitido o uso do instrumento como política compensatória, este teria que se provar eficaz e eficiente em termos dos objetivos pretendidos. Nesse sentido, diversos questionamentos se tornam relevantes. O primeiro seria relativo à focalização do instrumento, ou seja, se a compensação ocorreria de fato para o público-alvo identificado como mais necessitado. No caso em análise, há dois sérios problemas identificados. O primeiro é que parcela significativa das mulheres socioeconomicamente mais vulneráveis, as quais costumam estar mais expostas aos problemas de dupla jornada e cuidado com os filhos, não recebem nenhuma compensação, pois não conseguem se aposentar por meio das regras em vigor.

O segundo é que parcela significativa das mulheres socialmente mais privilegiadas, que costumam estar pouco vulneráveis aos problemas de dupla jornada e cuidado com os filhos (muitas podem não ter filhos ou contratar empregados domésticas para a realização de tarefas associadas aos cuidados com a casa), recebem compensação por meio da aposentadoria com idade reduzida. O custo dessa antecipação tende a ser elevado, visto que essas mulheres normalmente recebem remunerações mais elevadas e apresentam maior regularidade no mercado formal de trabalho. Tal custo é compartilhado por todos os contribuintes do sistema e por toda a sociedade, dada a situação de necessidade de financiamento elevado do RGPS, inclusive pelas mulheres mais vulneráveis que não recebem nenhuma compensação.

Tais situações descrevem um grave problema de focalização desse instrumento compensatório: não oferece compensação onde o problema é mais evidente e urgente e, ademais, oferece compensação a quem não necessita (Amaral et al., 2019). Essa característica impõe um caráter regressivo ao instrumento, com este trazendo prejuízos à atuação redistributiva da política previdenciária sob o ponto de vista de equidade vertical.

Outro problema deste instrumento está associado à sua baixa eficácia mesmo entre as mulheres seguradas, devido à incerteza e ao longo horizonte temporal entre os fatos geradores de compensação e uma eventual compensação futura. Na prática, as mulheres que sofrem de fato com jornadas excessivas, fruto de trabalhos relativos à reprodução social e de situações desfavoráveis no mercado de trabalho, seriam compensadas em um futuro distante somente se conseguissem atingir a idade e carência necessárias para o acesso ao benefício de aposentadoria. Por um lado, isso pode não ocorrer devido à incapacidade laboral permanente antecipada ou ao óbito precoce. Por outro lado, no caso de não atingimento das regras de carência para a aposentadoria, a reivindicação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, caso os critérios de vulnerabilidade socioeconômica fossem atendidos, ocorreria somente aos 65 anos (como os homens), sem qualquer tipo de compensação. Resumidamente, o problema é que quando as mulheres desassistidas precisam de suporte efetivo, não o tem adequadamente; e uma eventual compensação, caso ocorra, na forma de uma diferenciação de idade de aposentadoria, viria apenas num futuro muito distante.

#### 4. As regras no Brasil, a reforma previdenciária de 2019 e as perspectivas demográficas

A sustentabilidade fiscal dos sistemas previdenciários da grande maioria dos países tem sido constantemente desafiada por uma série de tendências e transformações demográficas em curso nas sociedades modernas. Dentre essas, as questões relacionadas aos aspectos de gênero representam um papel significativo, por duas razões. Em primeiro lugar, por conta da inclusão das mulheres no mercado de trabalho e na previdência ao longo das últimas décadas, que tem levado a um aumento expressivo na concessão de benefícios. Em segundo lugar, por conta da maior expectativa de sobrevida em idades avançadas das mulheres, o que implica em maior duração média dos benefícios para as beneficiárias do sexo feminino. Assim, a tendência é que, com o passar do tempo, as mulheres assumam parcela cada vez maior no contingente total de benefícios previdenciários.<sup>6</sup>

A diferença de gênero representa, tradicionalmente, uma das razões para o desequilíbrio entre receitas e despesas da previdência social no Brasil. A Constituição de 1988 adotou quatro diferenças de gênero, em todos os casos de 5 anos: (i) 65 (60) anos de idade para a aposentadoria por idade de homens (mulheres) urbanos; (ii) 60 (55) anos de idade para a aposentadoria por idade de homens (mulheres) rurais; (iii) 35 (30) anos de tempo de contribuição para a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) de homens (mulheres); (iv) 30 (25) anos de tempo de contribuição

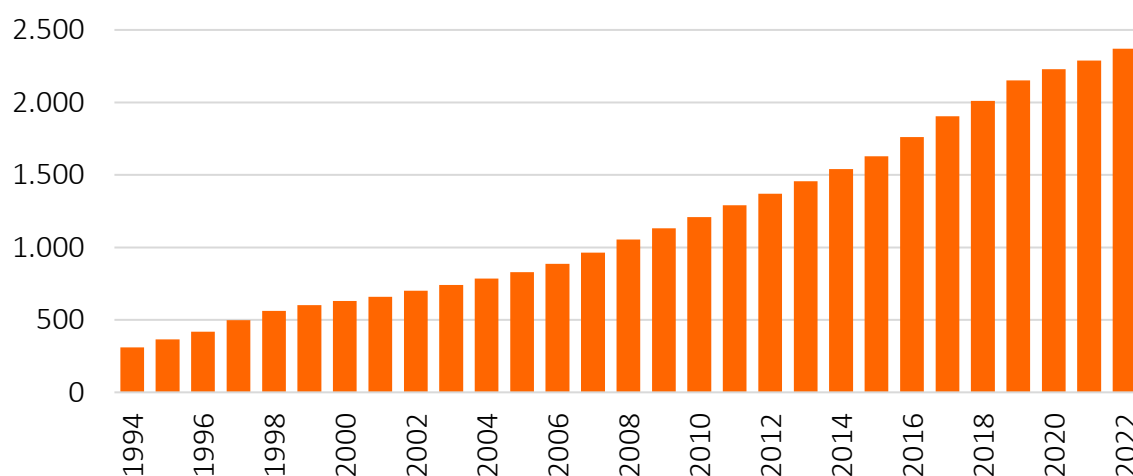
---

<sup>6</sup> Além da tendência gradual de aumento da participação feminina no contingente de aposentadorias, elas são largamente predominantes no conjunto dos pensionistas, pois é mais comum a situação de casais em que o homem morre antes da esposa, devido ao maior risco geral de óbito por parte dos homens e ao diferencial de idade entre cônjuges.

para a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) de homens (mulheres) professores, mediante efetivo exercício de função de magistério. O principal efeito dessas regras generosas foi favorecer um processo de aposentadorias particularmente precoces na modalidade da ATC. Ainda que a diferenciação de gênero existisse em muitos países, era, em geral, associada ao requisito de idade mínima de acesso à aposentadoria. No caso brasileiro, a possibilidade da ATC sem idade mínima permitiu a concessão de aposentadorias bastante precoces durante um longo período: um homem que começasse a contribuir aos 20 anos de idade, conservando desde então o vínculo contributivo sem interrupções, seria elegível para se aposentar, após 35 anos de contribuição, aos 55 anos de idade. No caso das mulheres, o diferencial de gênero de 5 anos em relação ao tempo mínimo de contribuição permitiria aposentadorias ainda mais precoces às mulheres, como em idades inferiores a 50 anos.

Com o amadurecimento da sociedade e a desejável maior participação das mulheres no mercado de trabalho, o fluxo de pessoas que faziam jus ao benefício da ATC passou a contar com uma participação cada vez maior de mulheres, reflexo das mudanças da composição do mercado de trabalho nas décadas anteriores. Com isso, o contingente de mulheres urbanas beneficiárias da ATC passou de apenas 300 mil em 1994 (ano da estabilização da economia) para 2,2 milhões 25 anos depois, em 2019, ano da aprovação da reforma da previdência (Gráfico 1). Ao todo, entre 1994 e a última informação disponível, de 2022, esse benefício para as mulheres expandiu-se à taxa física de 7,6 % a.a.

Gráfico 1 - Número de ATC urbanas femininas ativas (milhares)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS (vários anos).

#### 4.1 A reforma de 2019

Os desequilíbrios constantes da Previdência no Brasil, dentre os quais a questão de gênero representava um importante fator, tornaram inevitável a realização de uma reforma mais abrangente no sistema. Assim, em 2019, o Brasil aprovou uma importante reforma da Previdência

Social.<sup>7</sup> O contexto que influenciou a reforma estava marcado pelo processo de progressivo envelhecimento da população. A expectativa de sobrevida das mulheres havia crescido bastante ao longo do tempo. Como exemplo, a sobrevida das mulheres aos 60 anos era de 77,0 anos em 1970/80, subindo para 79,4 em 1999 (corrigido para 81,5 na tábua modificada) e atingindo 83,5 em 2022 (Tabela 1).<sup>8</sup> É importante destacar que existe uma diferença significativa entre a expectativa de vida de homens e mulheres. Embora o fenômeno seja mais acentuado nas faixas etárias inferiores (pelo fato de fatores como a violência na juventude e a incidência de *causa mortis* ligadas a doenças cardíacas serem mais ligados ao universo masculino), ele persiste ainda nas faixas etárias em que normalmente a maioria das pessoas se aposenta, dos 60 anos em diante.

Tabela 1 - Expectativa de vida das mulheres para diferentes idades e tábuas de mortalidade (anos)

Idade (ano)	Tábuas de mortalidade			
	1970/80	1999 (original)	1999 (modificada)	2022
50	74	77,5	79,5	82,2
55	75	78,3	80,4	82,8
60	77	79,4	81,5	83,5
65	79	80,6	82,9	84,5

Fonte: IBGE (tábuas de mortalidade). Para 1970/1980, Ferreira de Santana, Castro e Bissi (2002).

Em matéria de gênero, a reforma de 2019 consistiu principalmente de duas mudanças:<sup>9</sup>

- incremento da idade de aposentadoria das mulheres de 60 para 62 anos, com uma transição de 4 anos;
- adoção de uma exigência adicional à do tempo de contribuição para quem se aposentasse por esta modalidade e já estivesse no mercado de trabalho por ocasião da reforma, consistente em uma de duas possibilidades, à escolha do indivíduo: uma idade mínima crescente, que no final da transição seria de 62 anos para as mulheres; ou um número de pontos referente à soma de idade e tempo de contribuição, de 100 no final de um longo processo de transição.

Isto significa que uma mulher que começasse a contribuir aos 20 anos para o INSS, sem interrupção posterior das contribuições, poderia se aposentar aos 60 anos de idade, com 40 de contribuição,

<sup>7</sup> Não é o propósito deste texto sintetizar esta reforma previdenciária como um todo, mas apenas tratar das questões que envolvem o assunto em questão neste artigo, ou seja, a questão de gênero.

<sup>8</sup> A Constituição de 1988 foi escrita numa época em que não havia a prática atual de elaboração de tábuas de mortalidade pelo IBGE todos os anos. Havia uma tábua antiga e quando anos depois, em 1999, o IBGE adotou essa prática, elaborou uma tabela que foi posteriormente revista à luz dos dados do Censo do ano 2000. É razoável, entendemos, adotar uma média entre a tábua de mortalidade de 1970/1980 e a tábua original de 1999 como indicativa do quadro aproximado que se imaginava existir em 1988, quando a Constituição foi aprovada

<sup>9</sup> Deixamos de lado aqui a questão da diferenciação entre professores e professoras, tema muito específico e que vai além dos objetivos do artigo, que trata a questão da diferenciação de gênero para o conjunto da população, em linhas gerais. O tema, pela sua complexidade, mereceria um artigo específico. De qualquer forma, vale ressaltar que essa questão, muito relevante para as finanças estaduais, dado o peso dos professores na folha de pagamentos e a forte presença do gênero feminino na composição da categoria, é escassamente representativo no conjunto da despesa do RGPS/INSS.



somando os citados 100 pontos.<sup>10</sup> Da mesma forma, uma mulher que começasse a contribuir aos 16 anos de idade, sem interrupções, poderia, no final da regra de transição, após 42 anos de contribuição, se aposentar aos 58 anos. Já começando aos 22 anos, seria preciso contribuir 39 anos e aguardar até os 61 anos para perfazer os mesmos 100 pontos. A Tabela 2 sintetiza esses números ao mostrar a que idade uma mulher poderia se aposentar por tempo de contribuição com 100 pontos, supondo diferentes idades de início da contribuição.

Tabela 2 - Idade de aposentadoria da mulher que fizer 100 pontos, em função da idade contributiva inicial, supondo continuidade do vínculo contributivo até a aposentadoria

Idade inicial (anos)	Idade aposentadoria (anos)	Tempo de contribuição (anos)
16	58,0	42,0
17	58,5	41,5
18	59,0	41,0
19	59,5	40,5
20	60,0	40,0
21	60,5	39,5
22	61,0	39,0

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.2 O comportamento recente das variáveis

A dinâmica das ATC explica em parte as razões para a aprovação da reforma previdenciária de 2019.

Na segunda metade dos anos 1990, houve um movimento grande de antecipação das ATCs, uma vez que futuros beneficiários temiam os efeitos da reforma então em discussão e optaram por aproveitar as oportunidades permitidas pelas regras vigentes na época. Isso aliviou em parte a trajetória posterior da variável: tendo o contingente de pessoas elegíveis em parte antecipado a aposentadoria – em muitos casos utilizando os benefícios da aposentadoria proporcional então permitida – sobravam menos pessoas para se aposentar nos anos posteriores (ver Tabela 3). Uma vez ocorrida tal compensação, porém, a taxa de variação das aposentadorias por tempo de contribuição voltou a acelerar. Nos 28 anos entre o ano da estabilização do Plano Real e 2022, o contingente total de aposentados por ATC no meio urbano expandiu-se a uma taxa média anual de 4,4%, dividido entre uma expansão anual das aposentadorias aos homens nesse item de 3,4% e das mulheres os já citados 7,6%.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Nas explicações e exemplos, privilegiaremos esta modalidade, em detrimento da idade mínima, por acreditarmos que tenderá a ser dominante, uma vez que para idades razoáveis de início da contribuição (em torno dos 18 a 20 anos) o sistema de pontos será preferível à idade mínima, por permitir a aposentadoria a uma idade anterior à que prevaleceria se a pessoa optasse pela idade mínima. Observe-se então que a idade de fato só é mínima quando a pessoa não opta pelo sistema de pontos e sim pela combinação de 30 anos de contribuição e idade mínima.

<sup>11</sup> Cabe lembrar que as ATC no meio rural são praticamente inexistentes.



Tabela 3 - Taxas de variação anual do número de aposentadorias urbanas ativas por tempo de contribuição (%)

Período	Homens	Mulheres	Total
1994/2000	7,5	12,7	8,3
2000/2010	1,9	6,7	3,0
2010/2020	3,2	6,3	4,1
2020/2022	0,6	3,1	1,5

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos)

Após a EC 103/2019, era natural que esse tipo de aposentadoria fosse mitigada, pela dilatação do período de permanência no mercado de trabalho das pessoas afetadas pela mudança. A Tabela 4 permite observar o que aconteceu nos últimos anos com as aposentadorias por idade.<sup>12</sup> Comparando as trajetórias do período 2016-2019 com o período 2020-2022, observou-se uma redução do crescimento médio da aposentadoria por idade de 3,3% para 2,8%. Para as mulheres, houve queda de 3,5% para 2,5% e, para os homens, elevação de 3,0% para 3,3%, mas basicamente por conta dos números mais elevados referentes a 2022. Houve, portanto, em decorrência da reforma, um arrefecimento da tendência de crescimento da variável, relacionada com a mudança ocorrida no requisito de idade exigido para a aposentadoria das mulheres no meio urbano a partir de 2020.<sup>13</sup> Ainda cabe ressaltar que, na comparação dos 4 anos que englobam o período de 2016 a 2019 com o triênio 2020-2022, a taxa média anual de crescimento no meio urbano, por conta da reforma, sempre utilizando os dados da Tabela 4, caiu de 6,8% para 4,9%, enquanto que no meio rural pouco mudou, de 1,1% para 1,3%. Já fazendo a distinção por gênero, o crescimento anual do contingente de aposentadorias urbanas por idade, na mesma comparação dos 4 anos pré-reforma com os 3 anos posteriores, teve a seguinte evolução: de 6,7% para 6,5% no caso dos homens e de 6,9% para 4,1% no das mulheres, confirmando, justamente, o efeito da reforma de 2019.

<sup>12</sup> Dado que a reforma previdenciária foi aprovada só no final de 2019, cabe pressupor que ela praticamente não afetou a realidade daquele ano.

<sup>13</sup> A idade, de 60 anos antes da reforma, foi mantida inicialmente no mesmo valor em 2019, aumentando, porém, para 60,5 anos em 2020, com aumentos posteriores de meio ano por ano, até 62 anos em 2023.

Tabela 4 - Taxas de crescimento anual das aposentadorias por idade emitidas (%)

Ano	Urbanas			Rurais			Total		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
2016	6,90	7,07	7,01	1,42	1,58	1,44	3,24	3,67	3,46
2017	7,32	7,33	7,32	1,42	1,60	1,48	3,45	3,85	3,67
2018	6,15	6,28	6,23	1,08	1,33	1,18	2,89	3,34	3,14
2019	6,48	6,83	6,71	0,19	0,73	0,48	2,51	3,28	2,96
2020	5,52	4,16	4,62	0,90	1,21	1,07	2,67	2,49	2,54
2021	5,69	3,48	4,24	0,56	0,71	0,63	2,58	1,93	2,16
2022	8,22	4,52	5,81	2,47	2,14	2,23	4,80	3,20	3,77

OBS: O total inclui também indivíduos de sexo ignorado por problemas de registro da informação.  
 Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social-AEPS (vários anos).

### 4.3 O futuro

Na faixa etária de 60 a 65 anos de vida, a diferença entre a expectativa de vida por gênero situa-se em 3,5 e 3,0 anos em favor das mulheres, respectivamente, conforme a última tábua de mortalidade (de 2022), como se pode observar na Tabela 5. No universo dos que chegam aos 60 anos, um homem, em média, tende a viver até aproximadamente os 80 anos, enquanto as mulheres o fazem até os 83,5 anos de vida.

Tabela 5 - Expectativa de vida em diferentes idades: 2022 (anos)

Idade	Homens	Mulheres	Diferença
0	72,0	79,0	7,0
50	77,8	82,2	4,4
55	77,8	82,8	4,0
60	80,0	83,5	3,5
65	81,5	84,5	3,0

Fonte: IBGE (tábuas de mortalidade).

Mesmo considerando a elevação em dois anos do requisito de idade para a aposentadoria, a duração esperada do benefício da aposentadoria por idade para as mulheres é da ordem de 4 anos superior à que era esperada por ocasião da aprovação da Constituição de 1988 (18,2 aos 60 anos em 1988 comparado a 21,9 aos 62 anos em 2022), além de ser mais de 5 anos maior que a dos homens em 2022 (21,9 aos 62 para as mulheres comparado a 16,5 aos 65 anos para os homens), o que resulta da combinação tanto da aposentadoria antecipada como da maior expectativa de vida das mulheres comparativamente aos homens.<sup>14</sup> Esses dados são apresentados na Tabela 6. Vale

<sup>14</sup> A utilização da expectativa de sobrevida de uma tábua de mortalidade por período ou ano (e não uma tábua de coorte) tende a subestimar a duração esperada do benefício. Como exemplo, a expectativa de sobrevida aos 65 anos num determinado período, como em 2022, é calculada a partir do risco de óbito de indivíduos com idades a partir de 66 anos em 2022. No entanto, com o tempo, é provável que essa coorte de indivíduos de 65 esteja exposta a menores riscos de óbito, o que culminaria com maiores expectativas de sobrevida.

ressaltar que as projeções do IBGE não sugerem que os diferenciais de gênero na sobrevivência serão reduzidos nas próximas décadas.

Tabela 6 - Expectativa de duração do benefício por idade (anos)

Ano	Gênero	Aposentadoria	Expectativa de vida	Duração esperada do benefício
1988	Homem	65,0	77,9	12,9
	Mulher	60,0	78,2	18,2
2022	Homem	65,0	81,5	16,5
	Mulher	62,0	83,9	21,9

OBS: (1) Considera-se exclusivamente à duração esperada do benefício da aposentadoria, o qual é por ser permanente, cessa-se somente no momento do óbito do beneficiário. Assim, não considera a duração de eventual concessão de uma pensão por morte decorrente do óbito do segurado aposentado.

(2) A utilização da expectativa de sobrevivência de uma tábua de mortalidade por período/ano (e não uma tábua de coorte) tende a subestimar a duração esperada do benefício, uma vez que essa é calculada a partir da mensuração do risco de óbito de diferentes coortes da população no ano base, não levando em conta, assim, a provável redução da exposição ao risco de óbito de determinada coorte particular irá presenciar ao longo dos anos seguintes.

Fonte: Elaboração própria, com base numa média das expectativas de vida das tábuas de mortalidade de 1970/80 e da tábua original de 1999 para 1988 e na tábua de mortalidade do IBGE para 2021.

O aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho na segunda metade do século passado tem gerado uma participação crescente das mulheres no conjunto de aposentadorias. O total de aposentadorias femininas por idade urbanas emitidas em 2022, favorecidas por regras diferenciadas, atingiu 3,4 milhões, o que corresponde a 64,3% do total nessa modalidade, como mostra a Tabela 7. Em termos da composição por clientela, no meio urbano as aposentadorias femininas por idade são mais importantes, proporcionalmente, pelo fato de que a maioria das ATCs são masculinas, o que subtrai parte das aposentadorias masculinas que na ausência disso viriam anos depois a ser concedidas por idade. Entre as ATCs, praticamente inexitem as aposentadorias rurais, conforme já salientado.

Tabela 7 - Quantidade de aposentadorias por idade (API) e por tempo de contribuição (ATC) emitidas: 2022

<b>Categoria</b>	<b>Área</b>	<b>Masculinas</b>	<b>Femininas</b>	<b>Ignorada</b>	<b>Total</b>	<b>Femininas (% total)</b>
API	Urbana	1.897.685	3.410.836	18	5.308.539	64
API	Rural	2.637.150	4.140.482	1.731	6.779.363	61
API	Total	4.534.835	7.551.318	1.749	12.087.902	62
ATC	Urbana	4.419.391	2.416.693	40	6.836.124	35
ATC	Rural	23.049	1.957	0	25.006	8
ATC	Total	4.442.440	2.418.650	40	6.861.130	35
API e ATC	Urbana	6.317.076	5.827.529	58	12.144.663	48
API e ATC	Rural	2.660.199	4.142.439	1.731	6.804.369	61
API e ATC	Total	8.977.275	9.969.968	1.789	18.949.032	52

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social-AEPS (2022).

A reflexão acerca da necessidade ou não de novos ajustes nas regras de aposentadoria depende das perspectivas demográficas. Nesse sentido, o processo de envelhecimento populacional em curso no Brasil implicará um enorme desafio ao RGPS em termos de seu equilíbrio financeiro e atuarial, já que o número de idosos continuará aumentando a taxas maiores que as da população. Observa-se que o número de nonagenários previsto pelo IBGE sofrerá um incremento médio de 4,7% a.a. entre 2020 e 2060 (Tabela 8).

Tabela 8 - População brasileira: número de nonagenários

<b>Ano</b>	<b>Número de nonagenários</b>	<b>Crescimento por década (% a.a.)/a</b>
2020	815	6,00
2030	1.352	5,19
2040	2.230	5,13
2050	3.638	5,02
2060	5.083	3,40

/a Referente à década encerrada no ano de referência.

Fonte: IBGE (Revisão populacional 2018).

É importante caracterizar a participação feminina na evolução da população. A análise da diferença de composição por gênero em cada grupo etário da população em 2020 já revela a maior participação das mulheres. Se no grupo específico de 65 a 69 anos, em virtude da maior incidência de mortalidade entre os homens nos anos prévios, as mulheres representam cerca de 55%, no grupo de 90 anos ou mais a participação feminina já alcança nada menos que dois terços. Já na faixa etária ampliada de 65 anos ou mais, a participação de mulheres já totaliza praticamente 57%, como mostra a Tabela 9.

Tabela 9 - Brasil: Participação feminina por grupos etários: 2020 (%)

Grupo etário (anos)	Participação feminina (%)
65 a 69	54,6
70 a 74	55,6
75 a 79	57,3
80 a 84	59,7
85 a 90	62,6
90 +	67,5
Média total 65+	56,9

Fonte: IBGE. Revisão populacional de 2018.

Entre 2020 e 2040, pelas projeções do IBGE, o crescimento da população de 62 anos ou mais (grupo de referência da aposentadoria por idade das mulheres) será de 3,1 % a.a., tanto para os homens como para as mulheres, taxa essa largamente superior à taxa de variação da população que, grosso modo, está associada à idade ativa (18 a 64 anos), a qual crescerá apenas 0,2 % a.a. (Tabela 10).

Tabela 10 - Tendências demográficas futuras (crescimento % a.a.)

Período	Crescimento da população com idade igual ou superior a 62 anos		Crescimento população total 18/64 anos
	Homens	Mulheres	
2010/2020	3,73	3,89	1,19
2020/2030	3,57	3,61	0,40
2030/2040	2,65	2,68	0,08

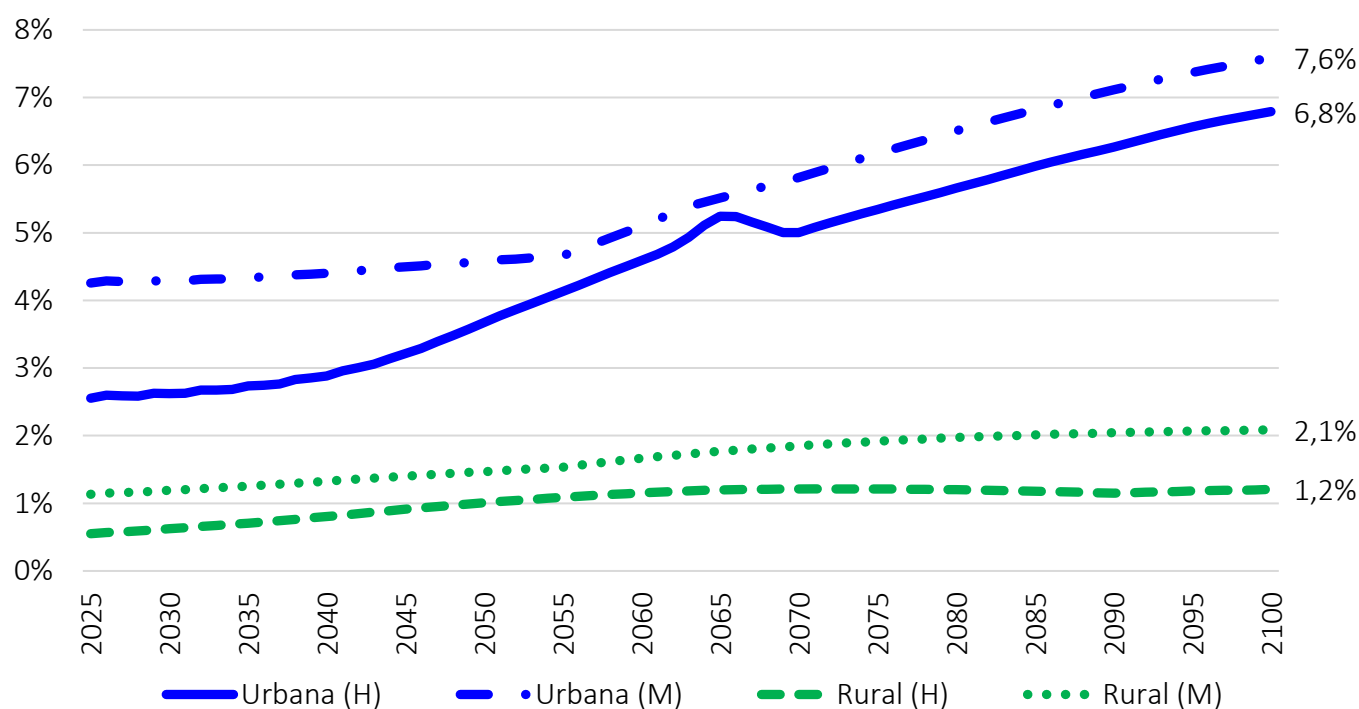
Fonte: IBGE (Revisão populacional 2018).

A importância do aumento de cobertura previdenciária das mulheres no Brasil e sua convergência em relação à dos homens são fatos inegáveis (Ansiliero et al., 2019; Amaral et al., 2019; CGEPR, 2021). Isso permitiu a redução da vulnerabilidade socioeconômica e a melhora absoluta e relativa das condições de vida das mulheres, principalmente das idosas (Camarano & Pasinato, 2002; Beltrão et al., 2002). Em meio à transição demográfica, contudo, a pressão das aposentadorias femininas tem sido e será cada vez maior, conforme evidenciado pelos números apresentados nesta subseção. É enorme, portanto, o desafio para a sustentabilidade da previdência social no Brasil nas próximas décadas. No caso de ausência de mudança de regras (com as mulheres se aposentando antes dos homens), isso tenderá a reduzir a idade média das aposentadorias, com o passar do tempo, juntamente a uma maior duração esperada de benefícios pelas mulheres, decorrente de sua maior expectativa de sobrevivência em idades avançadas.

O Gráfico 2 apresenta as projeções de longo prazo para as despesas do RGPS realizadas por meio de modelo apresentado em Sidone et al. (2022). É possível verificar que o cenário permanece

desafiador, mesmo após a aprovação da EC 103/2019: a despesa do RGPS, que atingiu 8,0% do PIB em 2022, pode alcançar um valor de 17,7% do PIB. Em 2100.<sup>15</sup> A decomposição por gênero ressalta a importância relativa das mulheres nesse contexto, o que motiva a busca por alternativas de mudanças do desenho da política previdenciária que possam aumentar sua sustentabilidade, sem que isso implique prejuízos significativos em termos das dimensões de cobertura do sistema ou da suficiência dos benefícios pagos aos seus segurados.

Gráfico 2 – Projeções da despesa do RGPS em proporção do PIB (2025-2100): por gênero e clientela



Fonte: Elaboração própria.

#### 4.4 A experiência Internacional

O fenômeno do envelhecimento das sociedades tem características universais. Isso tem feito diversos países caminhar na direção de estabelecer duas mudanças importantes:

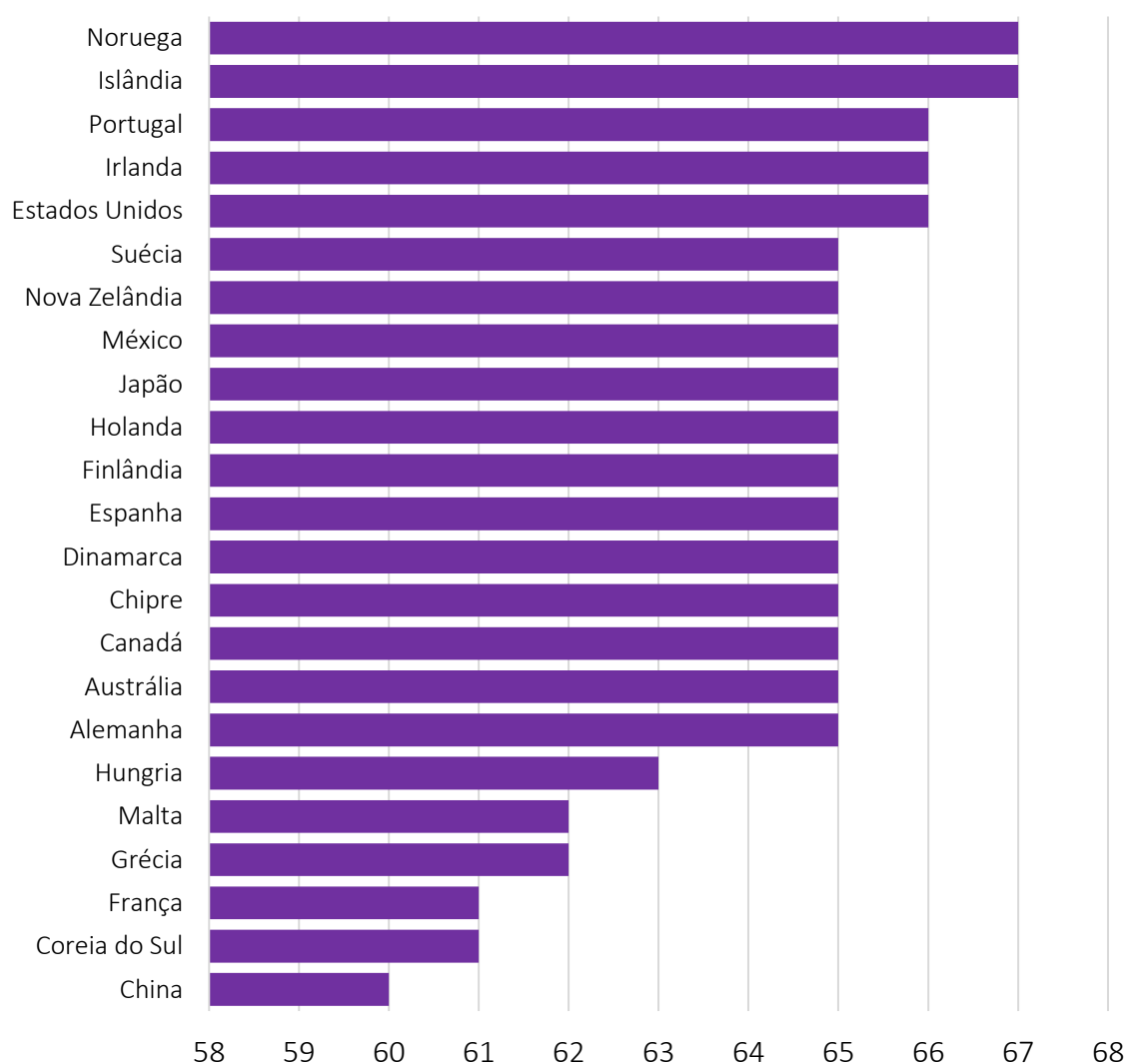
- i) o aumento da idade de aposentadoria; e
- ii) a redução ou, no limite, a eliminação, da diferenciação de gênero entre os requisitos associados à aposentadoria de homens por um lado e mulheres por outro.

É importante ressaltar que cerca de dois terços (118 de 174) dos países pesquisados pela *Social Security Administration* (SSA) e pela *International Social Security Association* (ISSA) não

<sup>15</sup> O trabalho de Sidone et al. (2022) apresenta a literatura sobre atuária em previdência social em termos de diretrizes e experiência internacional e detalha o conjunto de equações, dados e hipóteses desenvolvidas na construção do modelo para o RGPS no Brasil.

estabelecem diferença de idade legal de aposentadoria por idade entre homens e mulheres, o que contempla toda a América do Norte e praticamente toda a Europa. O Gráfico 3 mostra um conjunto de países selecionados nos quais já há uma igualdade na regra de aposentadoria para homens e mulheres. É notável que alguns países como Estados Unidos, Irlanda, Islândia, Noruega e Portugal já possuem inclusive idade de aposentadoria superior a 65 anos, mesmo para as mulheres. Logo, a unificação das idades de aposentadoria de mulheres e homens é tendência internacional que não aparenta relação com padrões e níveis de desenvolvimento, uma vez que não se restringe aos países desenvolvidos, tendo a unificação já sido realizada inclusive em países comparáveis ao Brasil em termos, principalmente, de indicadores do mercado de trabalho. Na maioria dos casos em que persiste alguma diferença, existe processo de convergência (Beltrão et al., 2002; Arza, 2017; Amarante et al., 2017; Amaral et al., 2019).

Gráfico 3 – Idade mínima de aposentadoria de homens e mulheres (em ano): países selecionados



Fonte: OCDE.



## 5. Propostas para o aprimoramento do desenho da política previdenciária no Brasil

### 5.1 Unificação de idades de aposentadoria

O desafio de sustentabilidade dos sistemas previdenciários imposto pelo envelhecimento populacional possui características universais. Em meio às discussões nas últimas décadas, o diferencial de gênero na idade de aposentadoria começou a ser questionado, o que fez com que grande parte das reformas previdenciárias estabelecesse tanto o aumento das idades mínimas de aposentadoria como a convergência entre homens e mulheres, por meio da redução ou eliminação dos diferenciais de gênero na idade de aposentadoria.

Com o intuito de apresentar sugestões de políticas públicas para o futuro da previdência social no Brasil, uma nova “rodada” de reforma poderia realizar um aprimoramento na mudança já implementada em 2019, de maneira a continuar a reduzir a diferença entre os requisitos associados à aposentadoria dos homens, de um lado, e das mulheres, de outro.

A partir de toda a discussão apresentada previamente, sugere-se promover uma nova rodada de ajustes na diferença entre gêneros, de maneira a:

- reduzir a diferença de gênero para quem já está no mercado de trabalho dos 3 anos atuais para 1 ano; e
- eliminar a diferença de gênero para os novos entrantes.
- 

Cabe destacar que toda a discussão realizada até aqui tratou exclusivamente das aposentadorias por idade urbanas. No entanto, as aposentadorias por idade rurais também possuem diferencial de gênero nas idades (60 anos, para os homens, e 55 anos, para as mulheres) e tal situação está sujeita a toda a argumentação aqui desenvolvida. Assim, embora a discussão sobre a necessidade e efetividade da diferenciação de idades de aposentadoria entre as clientelas urbana e rural fuja ao escopo deste artigo, é perfeitamente razoável que a proposta de unificação de idades de acesso para a aposentadoria seja estendida à aposentadoria rural.

A proposta completa acerca desse ponto é apresentada a seguir:

- Para os homens e mulheres já segurados ou no mercado de trabalho:
  - Idade mínima de aposentadoria urbana<sup>16</sup>:
    - Homens: aumento para 66 anos após 5 anos da aprovação da reforma e para 67 anos após 10 anos da sua aprovação;
    - Mulheres: aumento de 1 ano a cada 3 anos após a aprovação da reforma, até atingir 66 anos após 12 anos da aprovação;
    - Diferencial de gênero seria então reduzido de 3 anos para 1 ano;
  - Idade mínima de aposentadoria rural:
    - Homens: aumento para 61 anos após 5 anos da aprovação da reforma e para 62 anos após 10 anos da aprovação;
    - Mulheres: aumento de 1 ano a cada 3 anos após a aprovação da reforma, até atingir 61 anos após 18 anos da aprovação;

<sup>16</sup> Ressalta-se que o sistema de pontos para o acesso à aposentadoria programada continuaria válido para os indivíduos já segurados em 13/11/2019.

- Diferencial de gênero seria então reduzido de 5 anos para 1 ano;
  - Sistema de pontos (soma de idade e tempo de contribuição) para a aposentadoria:
    - Homens: manutenção dos 105 pontos previstos atualmente ao fim da transição em curso;
    - Mulheres: aumento dos 100 previstos atualmente para vigorar em 2033 no final da transição em curso para 104, na proporção de 1 ponto a mais por ano entre 2034 e 2037; e;
    - Diferencial de gênero seria então reduzido, na prática, de 5 pontos para 1 ponto;
- Para os homens e mulheres novos entrantes no RGPS:
  - Idade mínima de aposentadoria urbana:
    - Homens e mulheres: 67 anos;
  - Idade mínima de aposentadoria rural:
    - Homens e mulheres: 62 anos;
  - Sistema de pontos (soma de idade e tempo de contribuição) para a aposentadoria:
    - Homens: 108 pontos;
    - Mulheres: 104 pontos;

A Tabela 11 sintetiza os principais parâmetros da proposta, comportando os parâmetros: a) vigentes pelas regras da EC 103/2019, seja atual ou ao fim da transição já em curso; b) sugeridos para quem já for segurado e estiver no mercado de trabalho, ao fim da transição; e c) sugeridos para quem ingressar no mercado de trabalho após a aprovação da proposta sugerida.

Tabela 11 - Proposta de mudança das regras de aposentadoria urbana

Requisito	Segurados do		Novos entrantes	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Aposentadoria por idade (urbana)				
Idade mínima atual	65	62	67	67
Nova idade mínima (ao fim da	67	66		
Aposentadoria por idade (rural)				
Idade mínima atual	60	55		
Nova idade mínima (ao fim da	62	61	62	62
Tempo de contribuição (pontos)				
Atual	105	100	108	104
Fim da transição	105	104		

Fonte: Elaboração própria.

A proposta é restabelecer a distinção entre aqueles que se aposentam pela aposentadoria por idade e pela ATC que se pretendeu eliminar na reforma de 2019, apenas substituindo a ATC pela aposentadoria “por pontos”. Cabe lembrar que, pela regra aprovada, no futuro todas as pessoas

## Textos para discussão

16.04.2024

que se aposentassem por idade deveriam ter 65 anos se homens e 62 se mulheres, independentemente de terem contribuído 20 anos, 40 anos ou mais. A razão da mudança aqui proposta é permitir que pessoas com um longo histórico contributivo se aposentem a idades inferiores em relação a quem contribuiu muito menos tempo, pois sob o princípio de justiça atuarial ou individual, fundamento típico de sistemas de contribuição-definida (capitalização individual ou contas nocionais), é esperado que longos períodos contributivos permitam o financiamento da antecipação das aposentadorias.

A Tabela 12 permite compreender quais seriam as idades de aposentadoria associadas a diferentes situações, conforme as novas regras. Cabe lembrar duas questões cruciais para analisar a lógica da proposta, no caso dos novos entrantes, assumindo que a proposta entre em vigência no começo da próxima década:

- i) tais exigências estariam associadas às condições vigentes na altura de 2070, aproximadamente, substancialmente diferentes das atuais, em termos demográficos; e
- ii) as idades da Tabela 12 devem ser comparadas com a idade de aposentadoria futura para quem se aposentar por idade, que para os novos entrantes seria de 67 anos para ambos os sexos, conservando, portanto, a vantagem para quem optar pelo sistema de pontos.

Tabela 12 - Idade associada à aposentadoria pelo sistema de pontos, supondo manutenção do vínculo contributivo na fase ativa, em função de diferentes idades iniciais de aposentadoria (anos)

Idade início de contribuição	Fim transição atual		Fim transição proposta		Novos entrantes	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
16	60,5	58,0	60,5	60,0	62,0	60,0
17	61,0	58,5	61,0	60,5	62,5	60,5
18	61,5	59,0	61,5	61,0	63,0	61,0
19	62,0	59,5	62,0	61,5	63,5	61,5
20	62,5	60,0	62,5	62,0	64,0	62,0
21	63,0	60,5	63,0	62,5	64,5	62,5
22	63,5	61,0	63,5	63,0	65,0	63,0

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

Cabe esclarecer alguns pontos adicionais sobre a unificação das idades de aposentadoria entre homens e mulheres.

Em primeiro lugar, a unificação das idades ainda manterá um aspecto redistributivo no sistema de previdência, uma vez que as mulheres terão, comparativamente aos homens, uma maior duração esperada de benefício, em decorrência da maior expectativa de sobrevida na idade de aposentadoria, o que poderá gerar uma maior taxa de retorno da previdência social. Assim, seria mantido algum grau de redistributividade intrageracional de homens para mulheres. Diante do diferencial de expectativa de sobrevida, uma aplicação estrita do princípio de justiça atuarial ou

individual, implicaria propor uma idade de aposentadoria superior para as mulheres. Contudo, existe um certo consenso social de que um homem e uma mulher com contribuições semelhantes e se aposentando na mesma idade deveriam receber um benefício mensal de valor semelhante, independentemente de qualquer diferença na expectativa de vida. Tal argumento motiva o uso de uma única tábua de mortalidade (sem diferenciação por sexo) nos países que adotam arranjos atuariais de contribuição-definida em seus sistemas públicos, como o sistema de contas nocionais da Suécia (Barr, 2019).<sup>17</sup>

Em segundo lugar, observa-se que não é proposta a unificação das carências de acesso à aposentadoria de homens e mulheres, situação que já ocorre em muitos países e que permitiria a harmonização integral das regras de aposentadoria. A justificativa consiste na potencial dificuldade por parte das mulheres seguradas em cumprir uma maior carência contributiva, o que poderia deixá-las sem o acesso ao benefício de aposentadoria (Mostafa et al., 2017; Amaral et al., 2019; Tavares, 2020). Tal situação culminaria com evidente prejuízo em relação ao objetivo da política previdenciária de fornecer um seguro contra a incapacidade laboral decorrente de idade avançada. É interessante notar que muitas mulheres que se aposentam por idade no Brasil, o fazem com tempo de contribuição próximo aos 15 anos mínimos exigidos como carência no acesso à aposentadoria. Existem evidências de que as mulheres no Brasil possuem, de fato, menor capacidade contributiva ao longo de sua vida laboral comparativamente aos homens (Beltrão et al., 2002; Camarano & Pasinato, 2002; Ansiliero, 2018; Amaral et al., 2019). Dentre suas justificativas, podem ser elencadas as situações de trabalhos relativos à reprodução social e as condições desfavoráveis no mercado de trabalho discutidas anteriormente. Soma-se a isso a avaliação de reformas recentes na América Latina que promoveram o aumento da carência de aposentadoria e acabaram impactando negativamente as mulheres em termos de acesso a benefícios, principalmente devido à insuficiência de contribuições (James et al., 2003; Dion, 2008). Diante disso, não se propõe a unificação da carência nesse momento, mantendo o diferencial de gênero não à título de compensação, mas sim de maneira a garantir a proteção social adequada às mulheres.

## 5.2 Uma proposta para a redução efetiva do risco social e a maior equidade de gênero

Um argumento contrário à unificação das idades de aposentadoria manifesta a preocupação legítima de que isso ocorra à despeito de outras políticas públicas de incentivo à igualdade entre os gêneros (Mostafa et al., 2017; Amaral et al., 2019; Tavares, 2020). Nesse sentido, cabe a pergunta: existiriam medidas no âmbito da política previdenciária que poderiam ser mais efetivas para seus objetivos e com efeitos que propiciassem uma maior equidade de gênero?

Em primeiro lugar, a principal medida previdenciária para buscar a maior equidade de gênero é a inclusão de homens e, principalmente, de mulheres, na previdência social. Isso permite a redução da vulnerabilidade dos indivíduos em relação à exposição aos riscos sociais, na medida em que,

---

<sup>17</sup> A expectativa de sobrevida não é necessariamente equivalente à expectativa de vida saudável (Szwarcwald et al., 2016), mas ambas as referências tendem a ser determinadas fundamentalmente pelos mesmos fatores, de modo que, na ausência de medidas específicas, a primeira é comumente tomada como aproximação para a segunda. Isso porque, normalmente, a expectativa de vida em anos saudáveis é mensurada a partir de percepções individuais, em termos de limitações no desempenho de atividades cotidianas por motivos de saúde (Amaral et al., 2019).

sozinhos, eles não possuiriam condições suficientes para encarar as possíveis consequências negativas dos riscos, como é o caso da incapacidade laboral temporária e permanente. Como vimos, ao invés de fornecer um instrumento meramente compensatório somente às mulheres seguradas, parece ser prioritária a necessidade de inclusão na previdência, principalmente, das mulheres em condições socioeconômicas menos favorecidas, as quais, em geral, possuem maior vulnerabilidade aos riscos sociais e também estão mais expostas às circunstâncias adversas associadas à sobrecarga com trabalhos relativos à reprodução social e às situações desfavoráveis no mercado de trabalho.

É fundamental que sejam reduzidas as barreiras de acesso à proteção previdenciária. A ausência de contribuição pode ter diversas causas, podendo estar associada à incapacidade contributiva do trabalhador em termos de rendimentos insuficientes ou desemprego. No entanto, tal situação é atenuada, em alguma medida, pela existência de planos especiais com o intuito de incluir indivíduos com baixa capacidade contributiva, como as categorias de contribuintes de empregado doméstico, Plano Simplificado de Previdência Social, facultativo de baixa renda e Microempreendedor Individual - MEI, ainda que alguns sofram atualmente com graves problemas de focalização que exigem ajustes como é o caso do MEI (Costanzi & Sidone, 2022). Além disso, existem evidências de que a baixa capacidade coercitiva do aparato estatal desempenha papel importante na explicação para a reduzida contribuição previdenciária (Silva Filho, 2022), o que destaca a necessidade de fiscalização de situações irregulares que visem mascar relações de trabalho, e implicam a não contribuição e desproteção social dos indivíduos.

Outro problema associado ao desafio de inclusão, principalmente, mulheres de baixa renda que estão empregadas no setor informal e em ocupações mais vulneráveis, está associado à ausência de informação e baixo nível de alfabetização financeira. As diferenças de gênero estão entre as principais evidências sobre a alfabetização financeira no mundo, na medida em que as mulheres apresentam menores níveis de alfabetização financeira em diferentes idades, situação que ocorre em países de diferentes níveis de renda (Lusardi & Mitchell, 2013; Lusardi, 2019). Nesse sentido, são necessárias políticas que promovam o acesso à informação, destacando a importância da previdência social, em termos de seus deveres e direitos, bem como os procedimentos administrativos envolvidos.

No âmbito da inclusão previdenciária, talvez um dos maiores desafios atuais está associado às implicações das transformações da chamada “economia digital”, pautada por avanços tecnológicos (digitalização, inteligência artificial, automação e robótica) sobre o mundo do trabalho, as quais exigirão enormes esforços de adaptabilidade aos sistemas de proteção social. Por um lado, aqueles indivíduos que perderem os seus empregos poderão ser os menos preparados para as transições; por outro, novas oportunidades de postos de trabalho e formas de emprego deverão ser criadas, caracterizadas pela flexibilidade e liberdade, com dinâmica que pode ser adequada como complemento de renda, mas com balanço absolutamente incerto. Como exemplo do desafio de adaptação, destaca-se o surgimento do trabalho em plataformas digitais. A importância de proteção social para esses trabalhadores é significativa, pois eles possuem maior exposição a riscos, forte dependência dessa fonte de renda, rendimentos voláteis e baixos, e maior participação de

mulheres, principalmente devido às atividades que envolvem a responsabilidade de cuidado. Nesse sentido, o esforço de adaptação constante envolverá reformular os mecanismos de proteção social para garantir uma melhor cobertura dos trabalhadores em formas atípicas de emprego e levar em consideração uma realidade em que os empregos estão desaparecendo ou se modificando (OECD, 2019; McKinnon, 2019; Behrendt et al., 2019).

É fundamental destacar que o aumento da cobertura exige a busca de alternativas de desenho adequadas que compatibilizem a inclusão com suficiência e sustentabilidade, de maneira que os novos entrantes tenham segurança em relação às promessas realizadas pelo sistema previdenciário em termos de benefícios futuros que forneçam seguros contra a insuficiência de renda em meio aos riscos sociais. Além disso, a busca pela otimização dos objetivos da política previdenciária exige a avaliação periódica que propicie possíveis aprimoramentos.

Outra medida previdenciária que pode ter efeitos importantes sobre a maior equidade de gênero é o aprimoramento do desenho do benefício do salário-maternidade. Esse benefício visa garantir renda no período de incapacidade laboral relacionado à maternidade, seja no período inicial de vida ou de adaptação à adoção, sendo pago durante 120 dias a todas as seguradas em caso de parto e aos segurados e seguradas no caso de adoção de criança de até 12 anos de idade.

Como vimos, a maternidade possui implicações sobre a oferta de trabalho feminino, em que a inserção das mulheres com filhos acaba se voltando para setores informais e mais precários ou para trabalhos autônomos (Amarante et al., 2017). Nesse sentido, o benefício possui papel essencial ao permitir que as mulheres tenham a continuidade de sua renda usual, na medida em que o benefício possui valor igual à remuneração.<sup>18</sup> Contudo, mesmo que o salário-maternidade seja importante no rol de benefícios do RGPS (AEPS, 2021), a literatura especializada ainda apresenta poucos estudos sobre esse benefício (Wiederkehr & Afonso, 2022), ainda que a discussão sobre seu desenho seja indispensável para o aprimoramento contínuo e adaptação às novas realidades sociais.

Há algumas propostas que são discutidas na literatura (Beltrão et al., 2002; Amaral et al., 2019; Lauri et al., 2019; Tavares, 2020).<sup>19</sup> Uma proposta interessante que defendemos a seguir é a extensão da duração da licença e salário-maternidade de 4 para 8 meses, além da transformação da licença e salário-maternidade em parentais (titularidade do benefício passa aos pais). Como exemplo, no caso de parto, a licença poderia ser exclusiva à mulher nos primeiros 6 meses (período de amamentação) e os outros 2 meses de licença parental poderiam ser decididos livremente pelo casal. Já no caso de adoção, os 8 meses seriam de licença parental. Haveria diversos aspectos positivos. Em primeiro lugar, reduzir-se-ia o risco social de incapacidade laboral total ou parcial decorrente da maternidade ao longo de 6 meses e os 2 meses seguintes poderiam ser utilizados

<sup>18</sup> No caso das seguradas empregadas, o benefício possui valor igual à remuneração integral da atividade no mês anterior ao afastamento (não sujeito ao teto do RGPS), e é pago pela empresa, sendo o valor descontado das contribuições previdenciárias. Já no caso dos outros tipos de segurados (trabalhadores avulsos, domésticos, contribuintes individuais, segurados especiais e facultativos), o benefício é pago diretamente pelo INSS. Em relação à duração do benefício, existe a possibilidade de extensão para 180 dias, no caso das empregadas de empresas que fazem parte do Programa "Empresa Cidadã".

<sup>19</sup> Existem propostas que tratam da instauração de um benefício com valor reduzido após o período de afastamento integral do trabalho, de maneira a facilitar o retorno parcial e gradual das mulheres ao mercado de trabalho.



como uma fase de readaptação às atividades laborais em meio à necessidade de cuidados com a criança. Em segundo lugar, a proposta poderia auxiliar na mitigação da convenção de gênero que atribui as tarefas de cuidado às mulheres, na medida em que permitiria a decisão livre do casal quando ao compartilhamento das atividades, além de facilitar a adaptação a novos arranjos familiares. Em terceiro lugar, ela poderia reduzir a discriminação das mulheres no mercado de trabalho, principalmente daquelas em idade fértil, visto que os homens também poderiam estar sujeitos a saídas temporárias do mercado de trabalho devido à paternidade e teriam a possibilidade estendida no caso de adoção).

Como vimos, a avaliação das implicações de propostas de desenho de política previdenciária é indispensável, dada a natureza conflitante entre os diversos objetivos. Amaral et al. (2019) evidenciam que a discussão sobre os critérios de elegibilidade diferenciados para as mulheres tem sido feita muitas vezes a despeito de qualquer análise do custo de oportunidade de sua manutenção. Diante disso, foram elaboradas projeções das duas principais propostas aqui apresentadas: (i) unificação das idades de aposentadoria e, (ii) extensão temporal do salário-maternidade, as quais também foram realizadas pelo modelo descrito em Sidone et al (2022). Assumiu-se, por hipótese, que ambas as propostas seriam aprovadas ao fim de 2025, com efeitos iniciados no ano de 2026. O Gráfico 4 apresenta as projeções de economia com a proposta de unificação das idades e de custo de expansão do salário-maternidade para diferentes horizontes temporais (iniciados no ano de 2026) e em valores constantes de 2023. Três pontos merecem destaque.

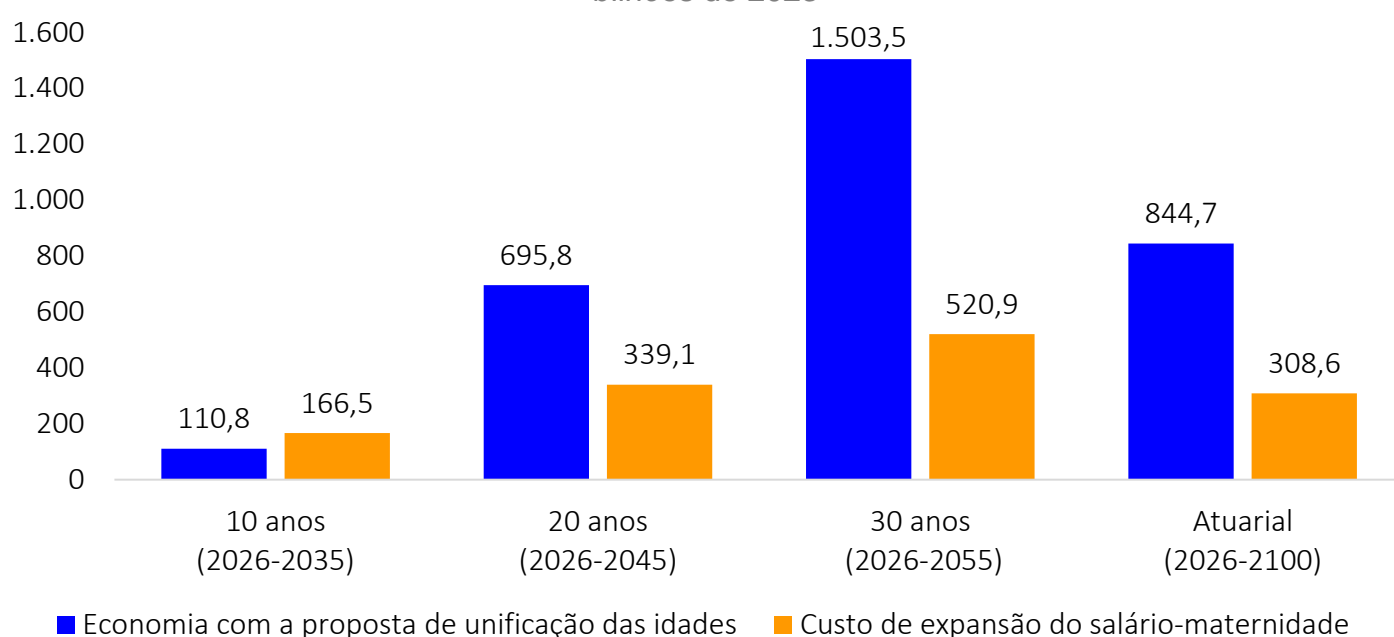
Em primeiro lugar, a proposta de unificação das idades permitiria a redução acumulada da despesa total do RGPS ao longo de 30 anos em 1,5 trilhão (valores de 2023), o que seria um passo de alívio ao cenário desafiador de sustentabilidade do RGPS. Após os 10 primeiros anos da aprovação, período de início da transição às novas regras, a economia estimada já atingiria cerca de R\$ 110,8 bilhões. A estimativa de economia cresce de maneira acelerada conforme se amplia o horizonte temporal de análise, visto que as regras de transição vão se aproximando às permanentes e é crescente o número de benefícios concedidos sob as novas regras. Em termos de valor atuarial da redução da despesa (ao longo de 75 anos), essa atingiria R\$ 844,7 bilhões. Portanto, evidencia-se o elevado custo social da manutenção do diferencial de gênero na idade de aposentadoria para os trabalhadores urbanos e rurais no RGPS.

Em segundo lugar, os custos da proposta de extensão do salário-maternidade foram calculados levando-se em conta tanto o impacto direto na despesa do RGPS com o pagamento de benefícios às seguradas não-empregadas, como o impacto indireto, em termos de redução das contribuições previdenciárias, relacionados ao pagamento do benefício pelas empresas às seguradas empregadas. Ressalta-se que o impacto na despesa seria imediato em 2026, visto que as novas concessões do salário-maternidade já estariam sujeitas à duração estendida. Após os 10 primeiros anos da aprovação, a despesa adicional totalizaria cerca de R\$ 166,5 bilhões. Em termos de custo atuarial, esse atingiria R\$ 308,6 bilhões.



Em terceiro lugar, torna-se evidente a razoabilidade conjunta das duas propostas em termos do direcionamento de recursos para políticas públicas mais efetivas. Ainda que o custo de expansão do salário-maternidade supere a economia com a unificação das idades nos 10 anos iniciais, essas atingiriam 48,7% do total da economia nos ao longo de 20 anos (R\$ 339,1 bilhões versus R\$ 695,8 bilhões), 34,6% ao longo de 30 anos (R\$ 1,5 trilhão versus R\$ 520,9 bilhões) e 36,5% em termos de valores atuariais (R\$ 308,6 bilhões versus R\$ 844,7 bilhões).<sup>20</sup> Logo, o resultado social aparenta ser bastante positivo: uma maior proteção social ao risco social da maternidade, com potenciais impactos importantes para a maior equidade de gênero, e uma maior sustentabilidade da previdência social no Brasil.

Gráfico 4 – Projeção da economia e custo de propostas de reforma da previdência – em R\$ bilhões de 2023



Fonte: elaboração dos autores.

Por fim, há que se ressaltar que a política previdenciária possui caráter limitado para a promoção de maior equidade de gênero. Outros instrumentos são indispensáveis (OECD, 2012; Mostafa et al., 2017; Camarano, 2017; Arza, 2017; Amaral et al., 2019; Tavares, 2020; Guimarães e Wajnman, 2021):

- Políticas de combate à pobreza que alcancem principalmente as famílias não cobertas pela previdência social;
- Políticas trabalhistas que permitam (i) facilitar a participação feminina, o acesso a postos de trabalho menos precarizados e o retorno gradual das mulheres ao trabalho, (ii) combater a discriminação e a desigualdade de salários no mercado de trabalho,

<sup>20</sup> O resultado atuarial foi computado por meio da aplicação de uma taxa de desconto igual a 3% para os fluxos financeiros futuros. A utilização de uma taxa alternativa de 5% ao ano implicaria que o custo com a expansão do salário-maternidade atingiria 36,5% da economia com a unificação das idades (R\$ 309 bilhões versus R\$ 845 bilhões).

- (iii) favorecer a inclusão de trabalhadores maduros (homens e, principalmente, mulheres) no mercado de trabalho em idade pré-aposentadoria;
- Políticas educacionais que ampliem a oferta de creches disponíveis para as crianças e estimulem a quebra de estereótipos nas escolhas profissionais e na divisão do trabalho;
- Políticas de cuidado que ampliem a oferta de unidades de apoio a idosos e a pessoas com deficiência; e
- Políticas de segurança pública que combatam a violência de gênero e protejam e apoiem as vítimas.

## 6. Considerações Finais

A utilização do diferencial de gênero na idade de aposentadoria como política compensatória é passível de diversas críticas, como (i) dificuldade prática para delimitar o alcance redistributivo; (ii) atraso na discussão e implementação de políticas mais efetivas; e (iii) determinantes históricos da medida. Além disso, mesmo que se admita a necessidade de compensação, a avaliação desse instrumento mostra características negativas: (a) focalização imprópria; (b) baixa efetividade; (c) elevado custo fiscal; e (d) efeitos indesejáveis sobre a sustentabilidade e a equidade da previdência.

A proposta de unificação das idades de aposentadoria foi materializada tanto pela PEC 287/2016 como pela PEC 06/2019, mas foi acatada apenas parcialmente pela EC 103/2019 no que se refere à redução do diferencial de gênero de 5 para 3 anos para a aposentadoria por idade dos segurados urbanos do RGPS. Nesse âmbito, a sugestão aqui apresentada é de uma redução paulatina da diferença da idade mínima de aposentadoria para homens e mulheres, com progressivo encaminhamento para a isonomia de requisitos, de forma gradual. A proposta possui duas características dignas de destaque:

- a) dentre o público afetado pela reforma das regras, cerca de 70% (49,0 milhões) do total de mulheres de 20 a 64 anos em 2030 (69,8 milhões) se situariam na faixa de 20 a 49 anos. São pessoas que, portanto, em 2024 estão localizadas na faixa de 14 a 43 anos, que, cabe supor, seria mais permeável que os estratos de idade mais avançados em relação à percepção da razoabilidade da unificação das idades de aposentadoria entre homens e mulheres; e
- b) a redução da diferença de requisitos entre homens e mulheres para a ATC ocorreria após uma longa transição já em curso, de modo que na prática ela só se esgotaria em 2037, quando a exigência do sistema de pontos iria até 104 anos, ou seja, daqui a aproximadamente 15 anos, transição essa que teria se iniciado em 2020, configurando uma transição de quase 20 anos.

Foram apresentadas outras medidas de caráter previdenciário que podem ser fundamentais para o alcance dos objetivos da política, bem como instrumentos auxiliares na busca por maior equidade de gênero, como, principalmente a inclusão previdenciária de trabalhadores, notadamente as

mulheres mais vulneráveis socioeconomicamente. Outra proposta apresentada foi a de extensão do salário-maternidade de 4 para 8 meses e sua transformação em salário-parental. A avaliação dos impactos da unificação de idades de aposentadoria e extensão do salário-maternidade mostra que essas propostas, se adotadas conjuntamente, poderiam significar um aprimoramento importante do desenho da política previdenciária, de maneira a garantir maior sustentabilidade e ampliar a cobertura social do risco de incapacidade laboral associado à maternidade.

A necessidade de avaliação contínua da política previdenciária é indispensável para que sejam propostas adaptações à nova realidade e desafios contemporâneos. A reforma previdenciária de 2019 se deu após um intenso processo de debate público, reforçado com a proposta encaminhada em 2016, mas que a rigor sucedeu a uma discussão inicialmente mais técnica que tinha começado ainda na segunda metade dos anos 90. No caso da unificação das idades de aposentadoria, é razoável, portanto, que a controvérsia acerca de um possível complemento daquela reforma, complemento esse a ocorrer talvez no começo da próxima década, se inicie agora, com vistas a que a discussão se aprofunde e dela se possa decantar uma reflexão mais elaborada daqui a alguns anos. Isso daria à mudança que vier a ocorrer no futuro o lastro de sustentação política e social que a reforma de 2019 não tinha tido antes durante muitos anos e com o qual passou a contar depois, após o amadurecimento do debate. Como alguma vez disse o escritor Vitor Hugo, “nada é mais poderoso do que uma ideia cujo momento tenha chegado”.

## 7. Referências

- AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social (2021) Brasília: Ministério da Previdência. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss>
- Afonso, Luís E.; Sidone, Otávio J. G.; Silva Filho, Geraldo A. (2023) “Reflexões sobre a progressividade da política previdenciária no Brasil: uma contribuição ao debate”, *Revista de Economia Política*, 43(3): 706-722.
- Amaral, Aline D.; Ansiliero, Graziela; Paiva, Luís H.; Sidone, Otávio J. G.; Costanzi, Rogério. N. (2019) “A questão de gênero na idade para a aposentadoria no Brasil: elementos para o debate”, *Texto para Discussão (IPEA)* 2466.
- Amarante, Verónica; Colacce, Maira; Manzi, Pilar (2017) “*The gender gap in pensions in Latin America*”, *International Social Security Review*, 70(2): 57-85.
- Ansiliero, Graziela; Costanzi, Rogério N.; Fernandes, Alexandre Z. (2019) “A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país”, *Texto para Discussão (IPEA)* 2469.
- Arza, Camila (2015) “*The gender dimensions of pension systems: Policies and constraints for the protection of older women*”, *Discussion Paper (UN Women)*.
- Arza, Camila (2017) *El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género; Qué dice la experiencia europea?* Santiago: CEPAL.
- Barr, Nicholas (2012) *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Barr, Nicholas (2019) “*Gender and family: conceptual overview*”, *Discussion Paper (The World Bank)* 1916.
- Barr, Nicholas; Diamond, Peter (2006) “*The Economics of Pensions*”, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1): 15–39.
- Beltrão, Kaizô I. et al. (2002) “Mulher e previdência social: o Brasil e o mundo” *Texto para Discussão (IPEA)* 867.

- Bosch, M.; Melguizo, A.; Pagés, C. (2013) *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bruschini, Maria C. A. (2007) “Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos”, *Cadernos de Pesquisa*, 37(132): 537-572.
- Camarano, Ana A. (2017) “Diferenças na legislação à aposentadoria entre homens e mulheres: breve histórico”. *Boletim Mercado de Trabalho – conjuntura e análise*. 62(4).
- Camarano, Ana A.; Pasinato, Maria T. M. (2002) “Envelhecimento, condições de vida e política previdenciária: como ficam as mulheres?” IPEA. Texto para Discussão 883.
- CGEPR – Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários (2021) “Evolução da proteção previdenciária no Brasil 2016 – 2019”, *Informe de Previdência*, 33(3).
- Cichon, Michael; Scholz, Wolfgang; Van de Meerendonk, Arthur; Hagemeyer, Krzysztof; Bertranou, Fabio; Plamondon, Pierre (2006). *Financiación de la protección social*. Madrid: International Labour Office (ILO); International Social Security Association (ISSA)- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.
- Costanzi, Rogério N.; Sidone, Otávio J. G. (2022). “Avaliação da Política previdenciária: o caso do Microempreendedor individual (MEI)”. In: Mendes, Marcos (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobreceram o Brasil*. Rio de Janeiro: Autografia.
- Dion, Michelle (2008). “*Pension reform and gender inequality*”. In: Kay, Stepehn, J.; Sinha, Tapen. *Lessons from pension reform in the Americas*, 134-163.
- Félix, Fernanda F.; Myrrha, Luana J. D.; Côrrea, Cristiane S. (2017) “A questão previdenciária: simulações quanto à igualdade de gênero: Vantagem para previdência social e desvantagem para a mulher.” *Anais da ABEP*: 1-20.
- Ferreira de Santana, R.; Castro, G.P.; Bissi, L.F. (2002) “A Previdência e o Censo 2022: Perfil dos idosos”, *Informe de Previdência Social*, 14(9).
- Frericks, Patricia; Meier, Robert (2008) “*The gender pension gap: Effects of norms and reform policies*”, In: Kohli, M.; Arza, C. (eds), *The political economy of pensions: Politics, policy models and outcomes in Europe*. London: Routledge.
- Gallie, Duncan (2017) “*The Quality of Work in a Changing Labour Market*”, *Social Policy & Administration*, 51(2): 226-243.
- Guimarães, Raquel; Wajnman, Simone (2021) “Um olhar da Previdência Social sob a perspectiva de gênero: diagnóstico e agenda de políticas públicas”, *Anais da ABET*.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022) “Tábuas completas de mortalidade para o Brasil, 2021” (Nota Técnica 01/2022).
- ILO – International Labour Organization (2001) “*Resolutions adopted by the International Labour Conference at its 89th session*”. Geneva: ILO.
- ILO – International Labour Organization (2017) “*World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*”. Geneva: ILO.
- Iparraguirre, José L. (2020) *Economics and Ageing - Volume III: Long-term care and finance*. Cham: Palgrave Macmillan.
- James, Estelle; Edwards, Alejandra C.; Wong, Rebeca (2003). “*The gender impact of pension reform*”, *Journal of Pension Economics & Finance*, 2(2): 181-219.
- Lauri, Triin; Pöder, Kaire; Ciccia, Rossella (2020) “*Pathways to gender equality: A configurational analysis of childcare instruments and outcomes in 21 European countries*”, *Social Policy & Administration*, 54(5): 646-665.
- Lima Neta, Avelina A.; Rufato, Andrea V.; Sidone, Otávio J. G.; Silva Filho, Geraldo A. (2021) “Adequação e equidade na previdência no Brasil I: indicadores de desigualdade”. In: Secretaria de Previdência. *Adequação e equidade na política previdenciária: indicadores para o Brasil*.
- Lusardi, Annamaria (2019) “*Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications*”, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 155(1).

- Lusardi, Annamaria; Mitchell, Olivia S. (2013) “*The economic importance of financial literacy: theory and evidence*”, *Working Paper* (NBER) 18952.
- Melo, Hildete P.; Castilho, Marta (2009) “Trabalho reprodutivo no Brasil: quem faz?” *Revista Economia Contemporânea*, 13(1): 135-158.
- Mesa-Lago, Carmelo (2006) *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social.
- Mostafa, Joana; Valadares, Alexandre A.; Souza, Marcelo G. P.; Rezende, Marcela T.; Fontoura, Natália O. (2017). “Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes?” IPEA: Nota Técnica 35.
- Nery, Pedro F. (2017); “Reforma da Previdência: Uma introdução em perguntas e respostas”; Senado Federal: Texto para Discussão 219.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2012). *Closing the gender gap: act now*. Paris: OECD Publishing.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2012). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*. Paris: OECD Publishing.
- Plamondon, Pierre et al. (2002) *Prática Atuarial na Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social
- Sidone, Otávio J. G.; Afonso, Luís, E.; Rufato, Andrea V.; Lima Neta, Avelina A.; Silva Filho, Geraldo A. (2021) “Adequação e equidade na previdência no Brasil II: indicadores de adequação”. In: Secretaria de Previdência. *Adequação e equidade na política previdenciária: indicadores para o Brasil*.
- Sidone, Otávio J.G.; Silva Filho, Geraldo A.; Pereira Eduardo S.; Fernandes, Alexandre Z.; Costanzi, Rogério N. (2022) “Modelo de projeção fiscal do Regime Geral de Previdência Social”, *Informe de Previdência Social*, 34(10).
- Silva Filho, Geraldo A. (2022) “Os determinantes da contribuição previdenciária de ocupados no Brasil: uma análise a partir da PNADC”, *Informe de Previdência Social*, 34(6).
- SSA – Social Security Administration; ISSA – International Social Security Association. *Social security programs throughout the world: Europe, 2014*. Washington: SSA, 2014.
- Szwarcwald, Célia L.; Souza Júnior, Paulo R. B. D.; Marques, Aline P.; Almeida, Wanessa D. S. D.; Montilla, Dalia E. R. (2016) “Inequalities in healthy life expectancy by Brazilian geographic regions: findings from the National Health Survey, 2013”, *International journal for equity in health*, 15: 1-9.
- Tavares, Marcelo L. (2020) “Reforma da Previdência: é hora de igualar o tratamento de gênero” In: Schuster, Diego H. et al. *Reforma Previdenciária: análise técnica e apolítica*. Curitiba: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.
- Wajnman, Simone; Marri, Izabel; Turra, Cássio M. (2016) “Os Argumentos de Proteção Social e Eqüidade Individual no Debate sobre Previdência e Gênero no Brasil”, *Anais da ABEP*: 1-16.
- Wiederkehr, Bianca; Afonso, Luís E. (2022) “Maternidade e aposentadoria no RGPS: como as mulheres com filhos são afetadas pela reforma previdenciária da Emenda Constitucional 103/2019?”, *Revista Brasileira de Estudos de População*, 39: 1-34.
- World Economic Forum (2022). *Global Gender Gap Report 2022*. Geneva: WEF.
- Zambitte, Fábio. (2011) “A Previdência Social no Estado Contemporâneo – Fundamentos, Financiamento e Regulação”. Rio de Janeiro: Editora Impetus.

# FGV IBRE

 [fgv.br/ibre](http://fgv.br/ibre)

