

O Envelhecimento da Sociedade e Seu Impacto na Previdência Social



*Consulta num hospital
(Foto: Cortesia de AFLO)*

Introdução

Os programas de previdência social do Japão estão estruturados para garantir um padrão de vida mínimo e proteger os cidadãos de alguns riscos econômicos e sociais. O sistema de previdência social consiste de quatro elementos principais: assistência pública, previdência social, serviços de bem estar social e manutenção da saúde pública. Com o rápido aumento da média de idade da população japonesa devido ao declínio da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida, é inevitável considerar que a população total deve diminuir em breve. Nesse contexto, questões sobre como cobrir os custos e limitar as crescentes pressões sobre a previdência social e os serviços médicos e de assistência ao idoso se tornaram primordiais conforme a sociedade busca criar um sistema de previdência social humano e sustentável.

O Desenvolvimento de um Sistema Moderno de Previdência Social

No final da década de 50, a introdução de duas leis - a Lei Nacional sobre Seguro de Saúde e a Lei Nacional de Previdência - possibilitou que trabalhadores autônomos, agrícolas e outros profissionais que não tinham acesso às políticas de previdência fossem elegíveis aos programas nacionais de seguro de saúde e aposentadoria. A partir de abril de 1961, um sistema universal de seguros de saúde e previdência entrou em vigor para todos os cidadãos japoneses. Esse regime de bem estar social foi apoiado por recursos financeiros do governo, que eram compatíveis considerando as condições predominantes na época de rápido crescimento econômico. O sistema desenvolveu-se de forma sólida como o sistema básico que fundamentava o bem estar social do povo japonês. Em 1973, uma época considerada por alguns como "O Primeiro Ano da Era de Bem Estar Social", uma revisão da Lei sobre Bem Estar Social para os Idosos eliminou as taxas dos serviços de saúde para cidadãos idosos, enquanto uma revisão das regulamentações sobre o seguro de saúde nacional ampliou a percentagem de cobertura nacional das despesas médicas das famílias. Uma revisão das regulamentações sobre a previdência nacional ampliou os níveis de contribuição à previdência e introduziu uma escala

decrecente (refletindo mudanças nos preços das commodities) visando favorecer, em particular, os beneficiários mais necessitados.



Uma carteira de previdência

Com as crises do petróleo de 1973 e 1979, o Japão entrou em uma era de limitações na área de bem estar social. Em 1983, a Lei sobre Serviços Médicos e de Saúde para os Idosos foi aprovada. Essa lei determinava que os custos de tratamentos médicos geriátricos deveriam ser cobertos não apenas pelo Seguro de Saúde Nacional, mas também pelos planos de seguros de saúde de empregados, cooperativas e outros a fim de reduzir os gastos do tesouro nacional com o Plano Nacional de Seguro de Saúde. Além disso, os cidadãos idosos também passaram a pagar um valor fixo pelo tratamento médico. Em abril de 1986, um novo sistema previdenciário foi introduzido. Essa reforma da previdência visava, acima de tudo, estabelecer um sistema que pudesse ser mantido, considerando a situação de envelhecimento da sociedade japonesa.

Os benefícios pagos pela previdência social do Japão alcançaram 94,8 trilhões de ienes no ano fiscal de 2008, ou 736,8 mil ienes per capita, uma quantia que tem aumentado cada vez mais com o rápido envelhecimento da população. A previdência foi responsável por 52,8% desse total, enquanto as despesas médicas representaram 31,7% e as despesas de bem estar social e outras despesas somaram 15,5%. Os benefícios pagos pela previdência social para os idosos alcançaram 63,6 trilhões de ienes ou aproximadamente 69,5% desse total.

Em termos dos gastos governamentais, as despesas relacionadas à previdência somaram 26,4 trilhões de ienes no orçamento fiscal de 2011 e 27,9% de todos os gastos do orçamento geral. Essa proporção, contudo, sobe para 41,3% ou quase 50% se excluirmos do cálculo os gastos com títulos do governo e subsídios aos governos locais. Essa proporção, que costumava ser de 26,7% no ano fiscal de 1980, ultrapassou 40% a partir do ano fiscal de 1999, refletindo o rápido aumento no número de pessoas idosas.

As preocupações quanto ao envelhecimento da população vieram à tona em 1994, quando a parcela de pessoas idosas ultrapassou 14%. Por volta do mesmo período, o número de crianças também começou a declinar de forma evidente. Em 2005, a taxa de fertilidade total chegou a uma baixa recorde de 1,26. Desde então, essa taxa tem aumentado timidamente, mas permanece baixa. O resultado dessa tendência será um declínio evidente na razão entre pessoas em idade reprodutiva, de 15 a 64 anos de idade, e pessoas idosas, de 65 anos ou mais, de 4,4 em 1995 para 2,1 segundo estimativas para 2025.

Sistema Nacional de Pensão

Considerando o rápido envelhecimento da sociedade e o fato de que em breve haverá uma tendência decrescente nos números populacionais em virtude do declínio da taxa de natalidade, os sistemas de previdência social, incluindo a previdência, precisam ser reavaliados. Conforme mencionado, em 1961 entrou em vigor um sistema segundo o qual todos os cidadãos japoneses podiam receber aposentadoria.

Essas aposentadorias eram de três tipos: o “Seguro de Pensão de Bem-Estar” (*kokumin nenkin*) para trabalhadores autônomos, a “aposentadoria do trabalho” (*kosei nenkin*) para trabalhadores assalariados, e a “aposentadoria de assistência mútua” (*kyosai nenkin*) para funcionários públicos. Depois, a partir de 1986, um sistema pensionário de duas faixas foi estabelecido segundo o qual toda a população poderia receber a aposentadoria nacional, sobre a qual se somavam a aposentadoria do trabalho e a aposentadoria de assistência mútua para as pessoas elegíveis.

Dessa forma, atualmente, a primeira faixa do sistema pensionário é a aposentadoria nacional, para a qual contribuem as pessoas de 20 a 60 anos e que concede os benefícios previdenciários a partir dos 65 anos de idade. Em 2012, 30,3 milhões de pessoas e aproximadamente 24,2% da população tinha 65 anos ou mais. Para a aposentadoria nacional, a população segurada é classificada em três grupos segundo seus métodos de contribuição com a previdência nacional e sua elegibilidade para receber os benefícios da segunda faixa previdenciária. Os “assegurados de categoria 1” são os estudantes e autônomos, que fazem suas contribuições previdenciárias como indivíduos. Os “assegurados de categoria 2” são principalmente pessoas assalariadas que trabalham para empresas, o governo, etc., enquanto os “assegurados de categoria 3” são os cônjuges dependentes de pessoas da categoria 2 e que são isentos de contribuições previdenciárias.

A consequência mais séria para o Japão da diminuição do número de crianças é a redução do número de pessoas que suporta o fardo dos gastos com a previdência social. Paralelamente a isso, existem desigualdades nas taxas e nas contribuições com a previdência social. Algumas pessoas, por exemplo, expressaram opiniões fortes sobre as desigualdades de contribuição entre, por exemplo, “assegurados de categoria 3” (ou seja, donas de casa em tempo integral), e mulheres solteiras e casadas que recebem renda. O aumento no número de pessoas que não se inscrevem na aposentadoria nacional ou que não fazem as contribuições mensais estipuladas também é um problema sério.

A partir da segunda metade dos anos 90, o governo vem implementando reformas estruturais no sistema de previdência social como um todo para tratar questões relacionadas ao aumento nos gastos com benefícios de previdência social, à estagnação da economia japonesa, à piora da situação fiscal do governo, e à necessidade de diversificação do programa de previdência social. Para melhorar a viabilidade financeira do sistema previdenciário público, em março de 2000, o governo aprovou um pacote de propostas de reformas previdenciárias para reduzir os níveis dos benefícios evitando aumentar os níveis de contribuição da população economicamente ativa. A partir de abril de 2000, a aposentadoria do trabalho para novos beneficiários sofreu um corte de 5% e o sistema de redução gradual dos pagamentos foi suspenso, incluindo reajustes baseados somente nas mudanças de preços ao consumidor. Além disso, a idade para começar a receber os benefícios da aposentadoria do trabalho está sendo aumentada de 60 para 65 anos de idade. A idade para recebimento de aposentadorias passará a ser 61 anos em 2013 para os homens e em 2018 para as mulheres, com subsequentes aumentos de um ano de idade a cada período de três anos. O último nível de idade, 65 anos, será alcançado em 2025, para homens, e em 2030, para mulheres. Medidas de reforma do sistema previdenciário aprovadas em 2004 aumentaram os valores da contribuição previdenciária para as aposentadorias nacionais e do trabalho, e especificaram o aumento na proporção do fardo financeiro assumido pelo tesouro nacional de um terço para metade do valor total até 2009.

O Ministério da Saúde, Trabalho e Bem Estar Social publicou um balanço com estimativas de receitas e gastos com a previdência até o ano de 2100. Essas estimativas indicam que um grande déficit nas receitas deve se desenvolver com o tempo. Considerando isso, se a taxa de natalidade do Japão continuar a decrescer conforme esperado, o governo terá grandes dificuldades para manter os níveis de benefícios previdenciários prometidos atualmente.

Introdução de um Sistema de Seguro Assistência de Longo Prazo

Conforme aumenta a média etária da população, o número de idosos que necessita de assistência de longo prazo está aumentando rapidamente. Ao mesmo tempo, a porcentagem de idosos que vivem com membros mais jovens da família tem se desestabilizado, ainda que permaneça alta com relação a muitos outros países, e a idade média dos chefes de família tem aumentado. Em 2010,

aproximadamente 4,9 milhões de pessoas tiveram suas solicitações de assistência de longo prazo oficialmente reconhecidas.

Em uma tentativa de tratar a necessidade de assistência dessas pessoas, em 1997, a Assembléia Legislativa do Japão (Dieta) aprovou a Lei sobre Seguro Assistência de Longo Prazo, que levou à criação do sistema de seguro assistência ao idoso em 2000. Esse sistema recolhe contribuições previdenciárias obrigatórias de uma ampla parcela da população (todas as pessoas com 40 anos ou mais) e fornece serviços como atendimento em domicílio de ajudantes de idosos, visitas a centros de assistência, ou permanências de longo prazo em casas de repouso para pessoas idosas que sofrem de demência senil ou estão confinadas à cama por motivos de saúde. Em cada caso individual, a necessidade de recorrer a esses serviços deve ser certificada pelos escritórios das cidades, municípios e povoados responsáveis por administrar o sistema de seguro assistência para idosos. As contribuições previdenciárias para pessoas com 65 anos ou mais ("assegurados de categoria 1") são recolhidas pelas administrações locais na forma de deduções das aposentadorias dessas pessoas, enquanto as contribuições de "assegurados de categoria 2", entre 40 e 64 anos, são recolhidas juntamente com as contribuições do seguro de saúde em uma parcela unificada. Os beneficiários do sistema devem ter pelo menos 40 anos e pagar, além das contribuições previdenciárias regulares, 10% dos custos dos serviços recebidos. O financiamento do sistema de seguro assistência ao idoso do Japão conta com fundos do governo nacional (25%), de cada governo local (12,5%), do governo de cada distrito (12,5%), e das contribuições previdenciárias (50%).

Uma revisão de 2005 da Lei sobre Seguro Assistência de Longo Prazo deu importância especial à prevenção com o objetivo de auxiliar pessoas com problemas menos graves a manter e melhorar sua situação de saúde visando evitar a piora do quadro a ponto de a assistência extensiva tornar-se necessária. Esse cuidado preventivo é administrado por centros de apoio comunitário abrangente.