



Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

**PARECER**

Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª (GOV)

Aprova o Orçamento do Estado para 2022

**Autora:**

Sílvia Torres (PS)

---



## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

### **ÍNDICE**

#### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

- 1. Política Orçamental para 2022**
- 2. Receitas e Despesa da Segurança Social**
- 3. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social**

#### **PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

#### **PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER**

Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª, que **Aprova o Orçamento do Estado para 2022**.

A proposta de lei em apreço deu entrada e foi admitida na Assembleia da República a 11 de outubro de 2021, cumprindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais necessários para a sua tramitação, e tendo, por determinação do Senhor Presidente da Assembleia da República, baixado nessa mesma data à Comissão de Orçamento, Finanças, enquanto comissão competente, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho e Segurança Social emitir parecer sobre a proposta de lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção.

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

### 1. Política Orçamental para 2022

O Orçamento de Estado de 2022, em conjunto com os instrumentos financeiros previstos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), suporta a estratégia de modernização do País, assente nos desafios estratégicos que enfrentamos: demografia, famílias e jovens; desigualdades e coesão social; transição climática e transição digital.

A Política Orçamental para 2022 do XXII Governo Constitucional centra-se em três pilares:

1. Recuperação Económica e Social;
2. Aumento do Rendimento das Famílias;
3. Apoiar as Empresas no Investimento, Inovação, Tesouraria e Simplificação;

Dentro das competências da 10.ª Comissão Parlamentar, procederemos à análise do 2.º Pilar – Aumento do Rendimento das Famílias, do qual elencamos as principais medidas:

- **Garantia para a Infância** – Um novo apoio para apoiar as famílias com crianças e jovens com menos de 18 anos, composta por medidas que visam reforçar o apoio ao rendimento destas famílias;
  - **Reforço do Abono de Família** – o 1.º e 2.º escalão serão reforçados de forma faseada nos próximos 2 anos (2022 e 2023), até garantirem um valor de 600 euros por criança por ano (50 euros por mês). Este reforço corresponde a um aumento médio de 52% para as crianças com mais de 6 anos.
  - **Complemento ao Abono de Família** – garantirá a todas as crianças e jovens (até aos 17 anos, inclusive) em risco de pobreza extrema um montante anual de apoio de 1.200 euros anuais (faseado: em 2022 o valor mensal será de 70 e em 2023 o valor mensal atinge os 100 euros por mês). Trata-se de um aumento significativo do apoio, correspondendo a um aumento de 63 euros para crianças com mais de 6 anos em 2023.
  - **Complemento Garantia para a Infância** – assegura que os titulares do direito a abono de família acima do 2º escalão, que não obtenham um valor total anual de 600 euros por criança ou jovem, entre o abono de família e a dedução à coleta de IRS, venham a receber a diferença para esse valor; (transferido pela Autoridade Tributária - AT).

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

- **Atualização de pensões** – além do aumento regular das pensões até aos 878 euros, haverá um aumento extraordinário de 10 euros para os 1,9 milhões de pensionistas com pensões mais baixas (até 658€), em agosto.
- **Majoração do limite mínimo do subsídio de desemprego** – manutenção da majoração do limite mínimo do subsídio de desemprego até 1,15 IAS.
- **Alargamento do subsídio de apoio aos cuidadores informais** – este apoio deixa de estar disponível apenas para os cuidadores informais residentes nos concelhos com projeto-piloto, sendo alargado a todo o país.
- **Aumento da Salário Mínimo Nacional** – continuação da trajetória de aumento do Salário Mínimo Nacional que se iniciou em 2016, com o intuito de atingir o objetivo dos 750€ em 2023.

Neste Pilar está também presente um conjunto de medidas que sai do escopo desta Comissão, e que por isso são aqui apenas enumeradas – Pacote de IRS (desdobramento do 3.º e 6.º escalões, majoração da dedução por dependente e alargamento do IRS Jovem e manutenção do Programa Regressar); aumento de 3,1% da massa salarial na Administração Pública (mais 780 milhões de euros, que correspondem a atualização das remunerações em 0,9%, ao aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG), a valorizações das carreiras com progressões associadas ao ciclo avaliativo e promoções nas carreiras especiais, a atualizações de carreiras e componentes remuneratórias e ao reforço do número de profissionais em várias áreas da administração pública).

## 2. Receitas e Despesa da Segurança Social

De acordo com as projeções apresentadas neste Orçamento do Estado, no biénio 2021-22, «prevê-se que o país cresça acima de 10% (4,8% em 2021 e 5,5% em 2022), atingindo já no início de 2022 o nível de PIB que tinha no período pré-pandémico», retomando em 2022 «um trajeto de convergência real com a média europeia que se verificou entre 2016-2019».

O Governo prevê que este reforço da atividade económica seja determinante para termos melhorias no mercado de trabalho, com um crescimento de 0,8% no emprego, garantindo uma redução da taxa do desemprego para os 6,5% (valor mais baixo desde 2003), o que terá um impacto positivo no contexto orçamental do Sistema da Segurança Social, prevendo-se um saldo positivo em contabilidade pública de 2,3 mil milhões de

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

euros. Deste modo, em 2022 não existirão transferências extraordinárias do Orçamento do Estado para o Sistema Previdencial da Segurança Social.

No âmbito da política de diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social, e no sentido do reforço da sua sustentabilidade, está prevista uma transferência de 480 milhões de euros do Orçamento do Estado para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) com o intuito de reforçar a sustentabilidade do Sistema de Capitalização da Segurança Social, uma transferência de 34 milhões de euros relativos a consignação do adicional à contribuição do setor bancário, de 148 milhões de euros do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis e de 297 milhões de euros da parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

O Orçamento de Estado para 2022 prevê o englobamento obrigatório das mais-valias especulativas, sendo a receita desta medida consignada ao FEFSS. Este valor será transferido para o Fundo em 2023, aquando da liquidação do IRS.

O Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, anexo ao Orçamento de Estado de 2022, prevê uma melhoria das perspetivas face a 2021, sendo também importante referir que devido às melhorias dos últimos anos, tanto no mercado de trabalho e aumento das contribuições, bem como no reforço das transferências para o FEFSS, entre 2015 e 2022 foram garantidos mais 14 anos de equilíbrio do saldo do sistema de pensões, prevendo-se que os primeiros saldos negativos apareçam apenas no início da década de 2030, garantindo-se mais 22 anos antes que o saldo do FEFSS seja esgotado no início da década de 2050.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Quadro I  
Principais Receitas e Despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	2021 Previsão Orçamental	2022 O.S.S.	Variação (milhões de euros)
<b>1. Receitas correntes</b>	<b>32 388,3</b>	<b>33 317,9</b>	<b>929,6</b>
Contribuições e quotas de	19 670,1	20 874,9	1 204,8
Recargas de jogos sociais (SOMR - Depart. de Jogos)	190,9	219,1	28,2
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa ao IVA Social	915,2	970,1	54,9
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI	140,0	148,1	8,1
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	377,0	297,8	-79,2
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	33,0	34,0	1,0
Transferências do OE - Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	576,0	200,0	-376,0
Transferências do OE para cumprimento da LBS5	7 165,2	6 990,1	-175,1
Transferências do OE - CPN	83,9	140,1	56,2
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	421,8	411,3	-10,5
Transferências do OE - POAPM/C	2,0	2,0	0
Transferências do OE - CPN (outros PO PT2020)	17,7	15,5	-2,2
Transferências Administração Central - outras entidades	347,1	358,3	11,2
Transferências do IEPF/FSE	0	0	0
Transferências do Fundo Social Europeu - FEAC	1 577,2	1 807,2	230,0
Outras receitas e transferências correntes	931,1	842,8	-88,3
<b>2. Receitas de capital</b>	<b>0,6</b>	<b>7,2</b>	<b>6,6</b>
Transferências do Orçamento de Estado	0	1,9	1,9
Outras receitas de capital	0,6	5,3	4,7
<b>3. Total da receita (1+2)</b>	<b>32 388,9</b>	<b>33 325,1</b>	<b>936,2</b>
<b>4. Despesas correntes</b>	<b>34 616,4</b>	<b>30 917,9</b>	<b>-3 698,5</b>
Pensões	18 497,6	19 078,3	580,7
Sobre vivência	2 605,0	2 649,4	44,5
Invalidez	1 181,9	1 179,4	-2,5
Velhice	11 917,5	14 181,8	2 264,3
Benefícios dos Antigos Combatentes	44,5	45,0	0,5
Parcela de atualização extraordinária de pensões	748,8	827,6	78,8
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário - BPA	423,1	412,8	-10,3
Complementos de pensão - Carns	6,5	6,7	0,2
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	2	2	0
Subsídio de desemprego e apoio ao emprego	1 651,7	1 542,9	-108,8
Subsídio por doença	770,9	799,5	28,6
Abono Família	796,2	818,1	21,9
Garantia Infância		35,5	35,5
Prestações de parentalidade	644,4	673,0	28,6
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1 847,7	200,0	-1 647,7
Rendimento Social de Inserção	364,3	377,2	12,9
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	5,0	30,0	25,0
Prestação social para a inclusão e complemento	524,8	450,6	-74,2
Outras prestações	398,2	404,4	6,2
Complemento Solidário para Idosos	704,6	704,2	-0,4
Ação social	2 176,7	2 241,9	65,2
Administração	374,4	465,2	90,8
Outras despesas correntes	1 407,3	1 429,2	21,9
das quais:			0
Transferências e subsídios correntes			0
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1 572,9	1 787,1	214,2
das quais:			0
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1 426,2	1 629,4	203,2
<b>5. Despesas de capital</b>	<b>53,7</b>	<b>94,9</b>	<b>41,2</b>
Projetos de investimento em equipamento social (ex-PIIDDAC OE)	9	2,9	-6,1
Outras	53,7	92,0	38,3
<b>6. Total da despesa (4+5)</b>	<b>34 670,1</b>	<b>31 012,8</b>	<b>-3 657,3</b>
<b>7. Ativos financeiros líquidos de recebimentos</b>	<b>353,2</b>	<b>451,7</b>	<b>98,5</b>
<b>8. Passivos financeiros líquidos de amortizações</b>	<b>-21,5</b>	<b>-39,5</b>	<b>-18,0</b>
<b>9. Saldo global (3-6)</b>	<b>718,4</b>	<b>2 312,3</b>	<b>1 593,9</b>

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

- **Receita**

Para 2022, «A previsão da receita efetiva total, no montante de 33 317,9 milhões de euros, para 2022 traduz-se num aumento de 929 milhões de euros face à previsão de execução de 2021. Tal resultado está influenciado essencialmente pelo acréscimo das contribuições e quotizações, no montante de 1204,8 milhões de euros, e pela redução das transferências do Orçamento do Estado para financiamento das medidas extraordinárias no âmbito da pandemia de COVID-19, comparativamente a 2021.»

Na receita de contribuições e quotizações esta previsto um aumento de 6,1 %, atingindo o montante de 20,9 mil milhões de euros. Esta previsão esta alicerçada nos efeitos da recuperação ao nível do enquadramento macroeconómico considerado, nomeadamente a diminuição da taxa de desemprego (de 6,8% em 2021 para 6,5% em 2022), o crescimento do emprego em 0,8%, bem como a retoma no crescimento real do PIB (5,5%).

Em 2022 prevê-se que o Orçamento do Estado reduza as transferências correntes para a Segurança Social, que atingirão o montante de 8,8 mil milhões de euros (excluindo a transferência para cobertura do Regime Substitutivo dos Bancários), o que corresponde a uma diminuição de 453 milhões de euros face a 2024. Esta redução está eminentemente associada à diminuição de transferências associadas às medidas concretizadas em 2021 no âmbito da COVID-19.

As transferências correntes do exterior deverão ascender a 1,8 mil milhões de euros, destinando-se a cofinanciar ações de formação profissional no âmbito do Fundo Social Europeu, o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e outros programas operacionais do PT2020 no âmbito da ação social e estão orçamentados 155,6 milhões de euros referentes à componente pública nacional dos programas referidos.

- **Despesa**

Quanto à despesa efetiva, estima-se que atinja os 31 mil milhões de euros, um decréscimo de 2,1% face à previsão de execução de 2021.

No conjunto da despesa efetiva, destaca-se a despesa com pensões e complementos, que deverá atingir, em 2022, o valor de 19,5 mil milhões de euros (+3,0%), que representa 61,5% da despesa total efetiva, e a despesa de 1,5 mil milhões com prestações de desemprego e de apoio ao emprego (-6,6%).

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

No âmbito das medidas extraordinárias relativas à COVID-19, destacamos o Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial e o Apoio Simplificado às Microempresas, com uma dotação de 200 milhões de euros.

«Para o incremento da despesa com prestações sociais contribuem ainda os crescimentos previstos com o subsídio de doença (3,7%), os programas e prestações de ação social (1,4%), as prestações de parentalidade (4,4%), entre outras. Destaca-se a medida Garantia para a Infância, com a criação de um novo apoio social no âmbito do sistema de proteção social de cidadania, bem como com o incremento do abono de família, com um total de cerca de 70 milhões de euros em 2021.»

- **Prestações Sociais**

A estimativa para 2022 de despesa com pensões e com os respetivos complementos, incluindo as associadas ao Regime Substitutivo dos Bancários, é de 19,5 mil milhões de euros.

Na estimativa de despesa com pensões e prestações sociais foram considerados os seguintes pressupostos:

- **Atualização automática do Indexante dos Apoios Sociais** – cumprindo as regras estabelecidas na Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, o IAS será atualizado com impacto em diversas prestações sociais.
- **Atualização das Pensões** – tanto a atualização automática das pensões até 878 euros, como a atualização extraordinária de 10 euros para as pensões até 1,5 em agosto.
- **Garantia para a Infância** – contempla o complemento ao abono de família e o reforço do abono de família, medidas com um custo de 70 milhões de euros e de 35,5 milhões euros respetivamente. A despesa associada ao abono de família ascenderá a 838,3 milhões de euros, evidenciando um aumento de 5,3% face à previsão de execução para 2021.
- Ao nível das **Prestações de Parentalidade**, a despesa ascende a 673 milhões de euros, evidenciando um crescimento de 4,4 % face à previsão de 2020, estando refletido o aumento esperado da natalidade, o emprego, a valorização das remunerações consideradas para apuramento das prestações.

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

- As **medidas excecionais no âmbito da COVID-19** representam uma despesa global de 200 milhões de euros, para o pagamento do Novo Incentivo à Normalização.

- **Ação Social**

Os encargos com a ação social estão orçamentados em 2,25 mil milhões euros, «o que representa um aumento de 3% face à previsão de execução de 2021, garantindo assim a continuidade do reforço no alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e o reforço da despesa associada a acordos de cooperação com o terceiro setor. No orçamento para 2022 consideram-se 58,4 milhões de euros relativos ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), dando cobertura a diversas respostas sociais».

- **Outras Despesas**

As despesas de administração previstas têm um crescimento de 8,2% em relação a previsão de execução de 2021 e atingem o montante de 405,2 milhões de euros.

«Prevê-se ainda que a despesa com ações de formação profissional e ação social, cofinanciadas por fundos comunitários venha a situar-se em 1.787,1 milhões de euros.»

- **Saldo Orçamental**

Face ao volume de receita e despesa considerados no Orçamento da Segurança Social para 2022, o saldo orçamental deverá situar-se em:

- 2.305,1 milhões de euros na ótica da Contabilidade Pública (excluindo os ativos e os passivos financeiros);
- 2.305,2 milhões de euros na ótica da Contabilidade Nacional.

### 3. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

O Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social tem como prioridades para 2022: «resposta aos desafios demográficos, em particular o envelhecimento da população e os baixos índices de natalidade; o combate às desigualdades, à pobreza e à discriminação; a promoção da Agenda para o Trabalho Digno; e a requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais, com enfoque nas respostas aos idosos, às crianças e às pessoas com deficiência ou incapacidade».

Deste modo, prossegue com a execução do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), que em conjugação com o PRR contribuirá para reforçar o potencial de

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

crescimento, a criação de postos de trabalho e a resiliência económica, social e institucional.

- **Medidas extraordinárias no âmbito da doença COVID-19**

Em 2022, o Novo Incentivo à Normalização da Atividade Empresarial e o Apoio Simplificado às Microempresas estarão ainda em execução, tendo em vista a estabilização da atividade das entidades empregadoras e a redução do risco de desemprego dos trabalhadores de empresas que beneficiaram dos apoios à manutenção dos contratos de trabalho. Mas em função da evolução da situação pandémica, o Governo avaliará prontamente a readequação e reativação, das medidas extraordinárias que sejam consideradas necessárias.

- **Por um País com mais pessoas, melhor qualidade de vida**

O Governo «continuará a incidir sobre os desafios estratégicos associados à demografia — por um País com mais pessoas e melhor qualidade de vida e onde todos os cidadãos são tratados com dignidade — e à redução das desigualdades, criando mais e melhores oportunidades para todos».

Criar melhores condições para a natalidade e parentalidade – A inversão das atuais tendências demográficas, um dos principais desafios estratégicos da década, passará pela promoção de saldos naturais e migratórios positivos (Programa Trabalhar em Portugal) e também pela melhoria das condições de vida das pessoas, possibilitando a efetivação de projetos de vida estáveis e a criação de condições favoráveis à natalidade e ao exercício da parentalidade.

A Agenda para o Trabalho Digno prevê a partilha do gozo das licenças e da promoção da igualdade entre mulheres e homens, e continuará a ser desenvolvido trabalho em sede de concertação social, para a promoção da conciliação entre o trabalho e a vida familiar e pessoal.

Combater a pobreza infantil - Garantia para a Infância – A redução das desigualdades e o combate à pobreza são prioridades estratégicas do Governo, tal como o reforço do sistema de proteção social. «A recomendação europeia aprovada durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia veio consagrar uma Garantia Europeia para a Infância, com o objetivo de prevenir e combater a pobreza infantil e promover a igualdade de oportunidades a todas as crianças. Com estes objetivos, para apoiar as famílias com crianças e jovens com menos de 18 anos é criada em 2022 a Garantia para a Infância, composta por medidas que visam reforçar o apoio ao rendimento das famílias».

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

Gratuidade de frequência de creche e alargamento da rede – Contribuindo para a melhoria das condições de apoio à natalidade e parentalidade, no ano letivo 2021/22 o Governo procedeu ao alargamento da medida de gratuidade de frequência de creche, para 35 mil crianças, incluídos todos os filhos do 1.º e 2.º escalão de rendimentos da comparticipação familiar e alargada à frequência de Ama do Instituto da Segurança Social (ISS). Através desta medida, o Governo garante apoio às famílias, substituindo-as no pagamento das comparticipações familiares e diminuindo os seus encargos familiares.

No PRR está previsto um investimento de 54 milhões de euros para alargamento da rede de apoio à infância e criação de novos lugares na resposta social Creche, permitindo a criação de mais de 5,5 mil novos lugares.

- **Mercado de Trabalho Digno e Valorização do Trabalho**

“Promoção de uma Agenda para o Trabalho Digno e de valorização dos jovens no mercado de trabalho guiará a atuação do Governo em 2022, onde se inclui o combate ao desemprego — em especial ao desemprego dos jovens —, a promoção da criação de emprego e a melhoria da sua qualidade, incluindo o combate à precariedade, a melhoria dos rendimentos do trabalho e a valorização das qualificações da força de trabalho, bem como a dinamização do diálogo social nos diferentes níveis, da concertação social à negociação coletiva.”

Além da revalorização da RMMG, com o objetivo de atingir os 750€ no fim da Legislatura, que é um importante instrumento que contribui para o combate às desigualdades e à erradicação da pobreza no trabalho, o Governo pretende ainda retomar a negociação em sede da Comissão Permanente de Concertação Social de um acordo estratégico focado na melhoria dos salários, dos rendimentos, da competitividade e da conciliação entre a atividade profissional e a vida familiar e pessoal.

- **Reforço do Serviço Público de Emprego e das Políticas Ativas de Emprego**

Em linha com o trabalho desenvolvido nos últimos anos, o Governo prosseguirá um trabalho de reforço da focalização e de direcionamento das políticas ativas de emprego para a promoção do emprego digno, com especial foco no momento de retoma pós pandemia, no estímulo da «transição do emprego apoiado para o emprego estável e sustentável, prevenindo novo aumento da segmentação do mercado de trabalho».

«O reforço das políticas ativas de emprego, nas suas diferentes dimensões, como o apoio à criação de emprego, à transição dos jovens para o mercado de trabalho e à

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

aproximação ao mercado de trabalho em públicos e territórios muito desfavorecidos, continuará a ser uma prioridade das políticas públicas.»

Na promoção da empregabilidade dos jovens e da qualidade do emprego, bem como no combate ao desemprego nesta faixa etária, a nova Garantia Jovem encontra-se focada em respostas integradas no âmbito do emprego e formação, em articulação com outras áreas das políticas públicas, e na promoção da empregabilidade e da transição dos jovens para o emprego, sendo um elemento relevante na estratégia das políticas públicas para os jovens.

O ATIVAR.PT — Programa Reforçado de Apoio ao Emprego e à Formação Profissional surge, no âmbito do PEES, garante uma resposta adequada e rápida de política pública ao desemprego, com a dinamização das medidas já implementadas, incluindo Estágios ATIVAR.PT e Incentivo ATIVAR.PT, quer com o lançamento de novas iniciativas, onde se incluem as medidas: Empreende XXI, Mercado Social de Emprego e incubadoras sociais de emprego.

A medida Compromisso Emprego Sustentável pretende promover a redução da segmentação do mercado de trabalho e a valorização dos salários, em particular dos jovens, e dará um incentivo reforçado à criação de emprego permanente de carácter excecional e transitório. Estando previsto, em 2022, um investimento de 77 milhões de euros, de um valor global do investimento PRR de 230 milhões de euros

- **Qualificações e Aprendizagem ao longo da vida**

Em 2022, prosseguirá a implementação do Acordo Tripartido sobre Formação Profissional e Qualificação celebrado em julho de 2021, promovendo a constituição e dinamização de uma rede de formação setorial, a definição de um novo modelo de antecipação de necessidades e de competências para a formação contínua, e com a revisão do Catálogo Nacional de Qualificações, com o objetivo de «aumentar a formação e as qualificações no País e alcançar, em 2030, a meta europeia de 60% de participação anual dos adultos entre os 25 e os 64 anos em aprendizagem ao longo da vida».

O ATIVAR focar-se-á nos programas de formação, requalificação e reconversão profissional, nomeadamente de desempregados, no âmbito de públicos específicos e em áreas emergentes e relevantes, donde se destaca «a Garantia Digital, o Programa Jovem +Digital, o Programa Emprego +Digital e o Programa Certificado de Competências Digitais, que pretendem assegurar oferta formativa na área digital de forma transversal, e a aposta na formação profissional pós-secundária (nível 5), com revisão e relançamento dos cursos de especialização tecnológica e expansão dos cursos de aprendizagem para o nível pós-secundário não superior».

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

O Programa Qualifica será reforçado, garantindo «que mais adultos retomem e completem os seus percursos de qualificação, tendo em vista a melhoria dos níveis de qualificação escolar e/ou profissional, bem como condições para a realização de percursos formativos de curta/média duração, alinhados com a possibilidade de obtenção de uma certificação total (escolar/profissional) futuramente, que seja reconhecida e valorizada pelo mercado de trabalho».

Em articulação com o investimento previsto no PRR, o Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP) irá executar 230 milhões de euros de investimento na modernização dos seus centros de formação profissional, e também dos 24 centros de formação profissional de gestão participada, garantindo 22 mil postos de formação até 2025.

- **Combater a pobreza, a exclusão social**

No contexto atual, a importância do Estado Social é ainda mais indiscutível. A eficácia e a sustentabilidade do sistema de Segurança Social, recuperando os saldos positivos do passado recente, e a retoma de confiança no sistema, constituem vetores essenciais do reforço e garantia de uma sociedade mais coesa e socialmente justa.

Em 2022, o Governo prossegue com a «implementação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza alinhada com os desafios que a recente conjuntura coloca, mas que, em simultâneo, sirva os objetivos de médio e longo prazos neste domínio».

A redução da pobreza entre os idosos constitui uma dessas manifestações, demonstrando o impacto das transferências sociais na promoção de condições de vida mais dignas para um segmento da população sujeito a maior vulnerabilidade. Por isso, os pensionistas com rendimentos de pensões mais baixos beneficiarão de uma atualização extraordinária de 10€. Ao mesmo tempo será promovido «o Envelhecimento Ativo e Saudável, bem como a conceção e implementação do Programa de Reforma Ativa e de Voluntariado Sénior, com vista à dinamização de projetos de vida para a reforma dos cidadãos».

Em 2022, o Programa Operacional às pessoas mais carenciadas manter-se-á alargado, bem como o processo de atribuição do apoio alimentar através da implementação de cartões eletrónicos. Será implementada uma plataforma eletrónica para sinalização e resolução de situações das pessoas em situação de sem-abrigo, e reforçado o investimento em *housing-first* e apartamentos partilhados.

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

- **Mais e melhor inclusão para as pessoas com deficiência**

Em 2022, dar-se-á continuidade à implementação da Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2020-2025, que configura um conjunto de instrumentos de política pública que garantem o pleno exercício dos direitos de cidadania.

O Governo continuará a aposta no Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI), promovendo o aprofundamento deste modelo, e reforçando uma estratégia de emprego e trabalho para todos deficiência ou incapacidade com recurso à assistência pessoal, para auxílio na execução de atividades da vida diária e participação social.

O PRR prevê dois investimentos transformadores que visam a melhoria das condições de acessibilidade e mobilidade:

**Acessibilidades 360°** — melhoria das condições de acessibilidade na via pública, em edifícios públicos, em obras em habitações de pessoas com deficiência, com uma dotação de 4,3 milhões de euros em 2022.

**Plataforma +Acesso** — através de tecnologias de informação e comunicação, as acessibilidades receberão especial atenção, designadamente com acesso à georreferenciação da localização de imóveis públicos (viabilizando a inclusão de privados), ou a lugares de estacionamento para pessoas com mobilidade condicionada e com um centro de contacto, que irá garantir a comunicação, em tempo real, entre as pessoas surdas e os serviços. (3 milhões de euros até 2025).

- **Sector Social e Solidário**

O Governo renovou e aprofundou a cooperação entre o Estado e as instituições sociais, com a assinatura do Compromisso de Cooperação para o biénio 2021-2022, «traduzindo-se no maior aumento de sempre no valor das comparticipações da Segurança Social às instituições do setor no ano de 2021 de 3,6% para a generalidade das respostas sociais e um reforço adicional extraordinário de 8 milhões de euros para as respostas especialmente afetadas pela crise pandémica».

«No âmbito do PRR, as respostas sociais beneficiam de um envelope financeiro superior a 400 milhões de euros. Pretende-se reforçar, adaptar, requalificar e inovar as respostas sociais dirigidas às crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência ou incapacidades e famílias, tendo em vista a promoção da natalidade, do envelhecimento ativo e saudável,

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

da inclusão e promoção da autonomia e da conciliação entre a atividade profissional e a vida familiar e a coesão social e territorial.»

Nova Geração de Apoio Domiciliário – com o intuito de melhorar este serviço, pretende-se implementar um serviço inovador, mais flexível e multifacetado, integrado com informação partilhada entre o utente e os múltiplos intervenientes no apoio prestado, sendo um contributo para a autonomia, independência e qualidade de vida.

Criação de Equipas para o Projeto-Piloto Radar Social – pretende-se desenvolver um sistema integrado de sinalização de pessoas em situação de maior isolamento, associado a uma garantia de contacto regular, em parceria. Numa lógica interinstitucional, torna-se necessário proceder à alteração do enquadramento legal da Rede Social, valorizando o combate a todos os fenómenos e causas da pobreza e exclusão e potenciando o desenvolvimento social e económico local.

Aquisição de Viaturas Elétricas – respondem ao desejado incremento das respostas sociais de proximidade, que prolonguem a manutenção dos beneficiários nos seus contextos naturais de vida e a sua autonomia. Uma solução de transporte menos dispendiosas e mais sustentável (2.500 viaturas para reforço da resposta social). Estima-se, em 2022, um investimento de 58 milhões de euros.

Cuidador Informal - alargamento gradual da medida ao território continental. Ao mesmo tempo, «pretende-se acautelar aos cuidadores informais medidas que promovam a conciliação entre a atividade profissional e a prestação de cuidados pelo cuidador informal não principal, condições de acesso à tarifa social da energia elétrica e do gás natural, equiparando os cuidadores informais que auferem subsídio de apoio aos restantes beneficiários de prestações de solidariedade. Pretende-se igualmente garantir que os cuidadores informais possam ter prioridade no atendimento nos serviços públicos.»

Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) – criação das Unidades de Dia e Promoção de Autonomia (UDPA), em regime de ambulatório, distribuídas a nível nacional, através de experiências-piloto criadas para o efeito, bem como a qualificação das equipas domiciliárias de Cuidados Continuados Integrados (CCI), com a integração dos cuidados de saúde e apoio social. Na área da saúde mental, serão igualmente promovidos novos lugares em equipas residenciais e equipas de apoio domiciliário em CCI — Saúde Mental.

Bolsa Nacional de Alojamento - medida de política social que objetiva a disponibilização de soluções de alojamento de emergência ou de transição para pessoas em situação de risco e emergência. Através do PRR, prevê-se a criação de 2000 lugares.

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

Transferência de competências para os Municípios no domínio da Ação Social – «Tendo sido concretizado o quadro legal que determina os termos da descentralização de competências e respetivas verbas em matérias da ação social, a efetivação destas transferências será concluída a 31 de março de 2022.»

- **Orçamento**

A despesa total consolidada do Programa Trabalho, Solidariedade e Segurança Social prevista para 2022 é de 22 mil milhões de euros, o que corresponde a uma redução de 1,3 % face à execução estimada para 2021, em resultado do maior impacto em 2021 das medidas associadas ao combate à COVID-19, mas representa um aumento de 7,7% face à execução estimada para 2019<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fonte: Relatório do OE 2020.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

**Quadro II**  
**Conta do Programa Orçamental**

(milhões de euros)

Categorias Orçamentais	2021	2022	Variação	% (2022/2021)
	Orçamental	Orçamental	(%)	(%)
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	21 577,5	21 401,3	-1,7	96,3
Despesas com o pessoal	454,1	484,7	6,6	1,2
Aquisição de bens e serviços	212,9	334,8	57,2	1,5
Juros e outros encargos	1,4	2,5	80,4	0,0
Transferências correntes	10 066,9	19 722,1	1,7	99,6
Subsídios	226,7	626,1	25,3	2,2
Outras despesas correntes	2,9	42,5	164,4	0,1
<b>Despesa de capital</b>	35,2	129,3	267,6	0,6
Investimento	31,1	125,6	301,4	0,6
Transferências de capital	3,9	3,7	-4,1	0,0
Outras despesas de capital	0,2	0,0	-100,0	0,0
<b>Despesa líquida consolidada</b>	<b>21 612,8</b>	<b>21 530,6</b>	<b>-1,3</b>	
Ativos financeiros	298,0	241,2	-5,6	-1,1
Passivos financeiros	400,2	400,2	0,0	1,3
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>22 311,2</b>	<b>22 012,0</b>	<b>-1,3</b>	
<b>Recursos total consolidada</b>	<b>23 183,3</b>	<b>22 081,1</b>	<b>-5,0</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>872,1</b>	<b>19,1</b>		
por memória:				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Recursos de Impostos	14 726,5			
Recursos Próprios	5 256,1			
Fundos Europeus	340,0			
Transferências e outras entidades	1 660,7			

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura da despesa total consolidada por classificação económica destacam-se as transferências correntes para o Orçamento da Segurança Social, no montante de 9,2 mil milhões de euros, e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para pagamento de pensões, no montante de 10,4 mil milhões de euros.

A despesa com subsídios ascende a 616 milhões de euros, justificada maioritariamente pelos apoios concedidos pelo IEFP, nomeadamente no âmbito do Programa ATIVAR.PT e da Medida de Incentivo à Normalização da Atividade Empresarial, integrados no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) e no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Quadro III

Despesas por Medidas do Programa

(milhões de euros)

Medida do Programa	2022 Orçamento	LÍQUIDO 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>26 954,7</b>	<b>100,0</b>
002 SERV. GERAIS DA A.P. ADMINISTRAÇÃO GERAL	0,4	0,0
003 SERV. GERAIS DA A.P. COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	2,5	0,0
017 EDUCAÇÃO ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	5,6	0,0
024 SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	23,8	0,1
026 SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL SEGURANÇA SOCIAL	16 823,3	62,4
027 SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL ACÇÃO SOCIAL	8 574,1	31,2
064 OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS RELAÇÕES GERAIS DO TRABALHO	650,7	2,4
065 OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	2,5	0,0
082 SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL VIOLENCIA DOMÉSTICA PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	0,2	0,0
083 SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	36,5	0,2
084 SIMPLEX +	0,9	0,0
095 CONTINGÊNCIA COVID 2019 PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	3,7	0,0
096 CONTINGÊNCIA COVID 2019 GARANTIA NORMALIDADE	3,8	0,0
097 PROGRAMA ATIVAR	328,1	1,2
098 INCENTIVO EXTRAORDINÁRIO À NORMALIZAÇÃO	200,4	0,7
102 PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	174,1	0,6
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>27 636,0</b>	
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>22 012,0</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>21 330,6</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	281,2	
Passivos Financeiros	400,2	

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa pelas dezasseis medidas inscritas no Programa Orçamental Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, destaca-se a da “Segurança Social” e “Ação Social”, que em conjunto representam 94,6% da despesa não consolidada.

A terceira medida com maior peso no Programa é a relativa às Relações Gerais do Trabalho, que representa 2,4% da despesa total, a cargo do IEFP, dos Centros de Formação Profissional, da Autoridade para as Condições do Trabalho e da Direção-Geral do Emprego e Relações do Trabalho.

As medidas “Programa Ativar” e “Incentivo à Normalização da Atividade Empresarial” e PRR, no que respeita à manutenção do emprego e à retoma da atividade económica, atingem os 703 milhões de euros, ou seja, representam 2,5% da despesa total não consolidada.

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

### PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada autora do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa em Plenário, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento.

### PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

Em face do exposto, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui o seguinte:

1. A Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª (GOV), que «Aprova o Orçamento do Estado para 2022», deu entrada e foi admitida a 11 de outubro de 2021, reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais à sua tramitação constantes do Regimento da Assembleia da República;
2. Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho e Segurança Social emitir parecer sobre a proposta de lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção;
3. A presente iniciativa contém as principais linhas estratégicas de orientação da política do Governo, assim como os aspetos mais relevantes do orçamento para o Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para o ano de 2022;
4. A Comissão de Trabalho e Segurança Social considera que estão reunidas as condições para que a proposta de lei em análise possa ser apreciada em Plenário;
5. A Comissão de Trabalho e Segurança Social dá por concluído o processo de emissão de parecer da Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2022, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, a comissão competente, para os devidos efeitos.



Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

Palácio de São Bento, 22 de outubro de 2021.

**A Deputada Autora do Parecer**

**Sílvia Torres**

**O Vice-Presidente da Comissão**

**Nuno Sá**