Projeto de Resolução n.º 902/XVII

Recomenda ao Governo que promova a disponibilização de meios eletrónicos de pagamento nas transações comerciais

O recurso aos pagamentos em dinheiro facilita a evasão fiscal, na medida em que permite ao vendedor ocultar as transações, ao passo que os pagamentos eletrónicos asseguram a rastreabilidade das transações e obstaculizam, por isso, à fuga ao pagamento de impostos.

O ordenamento jurídico nacional estabelece já regras que, para prevenir o branqueamento de capitais, proíbem o pagamento em numerário a partir de determinados montantes. A Lei n.º 92/2017, de 22 de agosto, aditou à Lei Geral Tributária uma norma sobre proibição de pagamento em numerário que, entre outras coisas, estabeleceu que é proibido pagar ou receber em numerário em transações de qualquer natureza que envolvam montantes iguais ou superiores a 3.000 euros.

Todavia, existe evidência empírica que leva a crer que o recurso aos pagamentos em dinheiro em transações de menor valor pode igualmente carecer de algum tipo de regulação, desde logo porque a utilização mais frequente dos meios eletrónicos de pagamento tende a estar associada a menores índices de evasão fiscal em sede de IVA.

Os pagamentos em dinheiro continuam a ser opção preferencial dos consumidores, não apenas em Portugal mas um pouco por toda a Zona Euro, ainda que com tendência de contração em favor dos meios eletrónicos de pagamento. De acordo com um estudo do BCE, mais de metade (52%) das transações realizadas na Zona Euro em 2024 foram pagas em dinheiro, o que compara com 79% em 2016 e 72% em 2019. O mesmo estudo do BCE revela que 55% das pessoas prefere pagar com cartão, ao passo que apenas 22% prefere pagar em dinheiro e 23% afirma não ter uma opção preferencial.

Em Portugal, os dados do BCE indicam que 54% das transações realizadas em 2024 foram feitas com dinheiro, a oitava proporção mais elevada dos países analisados. As preferências dos consumidores parecem afastar-se ainda mais daquela que é a prática no caso de Portugal: apenas 18% dos portugueses dizem preferir pagar em dinheiro, e 60% preferem pagar com cartão.

Na Zona Euro, 89% dos pontos de venda disponibilizam pelo menos uma opção de pagamento eletrónico. Portugal está em linha com a média da Zona Euro, com 88% dos pontos de venda a disponibilizar meios de pagamento eletrónicos.

Ao mesmo tempo, os dados divulgados pelo BCE indicam que, tanto na média da Zona Euro como em Portugal, 71% das pessoas reportam que nem sempre os estabelecimentos aceitam o seu método de pagamento preferencial. Na maioria dos casos, estes relatos estão associados a situações em que os estabelecimentos não aceitaram meios de pagamento eletrónicos, nalguns casos limitando a utilização desses meios a transações acima de determinado limiar.

Dados da Comissão Europeia confirmam que Portugal tem registado progressos relevantes no combate à evasão em sede de IVA. Entre 2019 e 2023, o *VAT compliance gap*, que mede a diferença entre a receita efetiva e a receita potencial de IVA, reduziu-se de 7,9% para 3,6%, o valor mais recente consolidado, mantendo-se significativamente abaixo da média da União Europeia (cerca de 9,5%). Ainda assim, este diferencial representou uma perda de receita próxima dos 900 milhões de euros em 2023. As estimativas preliminares para 2024 apontam, porém, para uma ligeira inversão desta trajetória, com o indicador a subir para cerca de 4,6%, o que reforça a necessidade de prosseguir e aprofundar os mecanismos de combate à fraude e evasão fiscais.

O Banco de Portugal, no quadro da sua Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho – Horizonte 2025, divulgada em setembro de 2023, apresentou uma proposta no sentido de se avaliar a viabilidade de *"promover uma alteração legislativa que imponha a obrigação das empresas passarem a aceitar, em conjunto com o numerário, pelo menos um instrumento de pagamento eletrónico"*.

Esta opção, adotada recentemente pela Bélgica, poderia contribuir para reduzir ainda mais a fuga ao pagamento do IVA, e contribuiria também para a modernização das formas de pagamento utilizadas no comércio português, respondendo aliás àquelas que parecem ser as preferências dos nossos consumidores.

Face ao exposto, entende o Partido Socialista que deve ser determinada a obrigatoriedade de disponibilizar meios de pagamento eletrónico nas transações comerciais, excluindo, todavia, numa fase inicial, os pequenos comerciantes desta regra.

Ao mesmo tempo, para incentivar, também junto dos comerciantes com menor volume de negócios, o recurso aos meios eletrónicos de pagamento, as transações de baixo valor devem ser isentas do pagamento das taxas de intercâmbio aplicáveis às operações com cartões de débito ou de crédito dos consumidores.

Assim, ao abrigo das disposições regimentais e constitucionais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados abaixo-assinados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentam o seguinte projeto de resolução:

A Assembleia da República resolve, nos termos do disposto do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa, recomendar ao Governo que:

1. Consagre, no quadro do Novo Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, a obrigatoriedade de disponibilizar nas transações comerciais todos os meios de pagamento, incluindo meios de pagamento eletrónicos;
2. Crie um quadro sancionatório específico para a recusa de numerário ou de meios de pagamento eletrónicos em estabelecimentos de comércio;
3. Nomeie a ASAE como autoridade responsável pela fiscalização das obrigações de aceitação de todos os meios de pagamento a retalho físico;
4. Estude que estabelecimentos comerciais devem estar isentos da obrigação prevista no n.º 1, designadamente em máquinas automáticas;
5. Estabeleça que o recurso à modalidade de pagamento eletrónico não pode, em caso algum, implicar custos adicionais para o consumidor, face ao pagamento em numerário;
6. Assegure um período transitório da obrigatoriedade de disponibilizar meios de pagamento eletrónico, com duração entre 12 e 24 meses, aplicável às microempresas, podendo incluir um período de sanções mitigadas;
7. Implemente uma estratégia de apoio à transição para os meios eletrónicos de pagamento por parte dos pequenos comerciantes;
8. Promova a concorrência no setor dos pagamentos eletrónicos, incluindo a isenção de comissões ou taxas de portabilidade de terminais de pagamento e a obrigação dos terminais de pagamento funcionarem com vários sistemas de pagamento e múltiplos processadores em simultâneo.

Palácio de São Bento, 29 de abril de 2026,

As Deputadas e os Deputados,

António Mendonça Mendes

Miguel Costa Matos

Ana Bernardo

Armando Mourisco

Carlos Pereira

Francisco César

Joana Lima

Marina Gonçalves

Miguel Cabrita

Nuno Fazenda

Sandra Lopes