



PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU
de 22 de maio de 2017
sobre restrições aos pagamentos em numerário
(CON/2017/18)

Introdução e base jurídica

Em 23 de março de 2017, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu da Assembleia da República Portuguesa (a seguir «Assembleia») um pedido de parecer sobre dois projetos de lei que visam introduzir restrições aos pagamentos em numerário acima de determinados limiares (a seguir «projetos de lei»). Os projetos de lei foram submetidos à Assembleia por dois grupos parlamentares, a saber, o Bloco de Esquerda e o Partido Socialista.

A competência do BCE para emitir o presente parecer baseia-se nos artigos 127.^o, n.^o 4, e 282.^o, n.^o 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no artigo 2.^o, n.^o 1, segundo travessão, da Decisão 98/415/CE do Conselho¹, uma vez que os projetos de lei são relativos a meios de pagamento. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE, em conformidade com o disposto no primeiro período do artigo 17.^o- 5 do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

1. Finalidade da legislação proposta

- 1.1. O projeto de lei submetido pelo Bloco de Esquerda (a seguir «primeiro projeto de lei») altera a Lei Geral Tributária aprovada pelo Decreto-Lei n.^o 398/98, de 17 de dezembro de 1998². O primeiro projeto de lei tem como principal objetivo estabelecer uma obrigação de utilização de meios de pagamento, designadamente transferências bancárias, cheques e débitos diretos, que identifiquem o destinatário, em relação a valores iguais ou superiores a 10 000 EUR. A restrição aplica-se a todos os tipos de contratos, independentemente de estes serem onerosos ou gratuitos.
- 1.2. Conforme esclarecido na respetiva exposição de motivos, o primeiro projeto de lei destina-se a combater a utilização das jurisdições *offshore*, que se tornaram paraísos para a evasão e a elisão fiscais e para o branqueamento de capitais. Neste contexto, considera-se que é fundamental restringir ao máximo a acumulação de numerário, bem como a sua utilização em operações de pagamento.

¹ Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de junho de 1998, relativa à consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projetos de disposições legais (JO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

² Diário da República n.^o 290, Série I-A, de 17 de dezembro de 1998.

- 1.3. O projeto de lei submetido pelo Partido Socialista (a seguir «segundo projeto de lei») introduz um novo enquadramento autónomo que visa proibir os pagamentos em numerário de montantes iguais ou superiores a 3 000 EUR ou o seu equivalente em moeda estrangeira. Um limite mais elevado de 15 000 EUR (ou o seu equivalente em moeda estrangeira) será aplicável aos pagamentos efetuados por não residentes, se a pessoa que efetua o pagamento não atuar na qualidade de empresário ou comerciante. O segundo projeto de lei também proíbe o pagamento em numerário de impostos cujo montante exceda 500 EUR.
- 1.4. O segundo projeto de lei introduz as seguintes três exceções à proibição geral de pagamentos em numerário: i) operações com instituições de crédito e sociedades financeiras; ii) transações com entidades públicas; e iii) pagamentos decorrentes de decisões ou ordens judiciais. O segundo projeto de lei também estabelece um regime sancionatório, nos termos do qual, em caso de incumprimento da proibição, é aplicada uma multa correspondente a 25% do valor pago em numerário. Adicionalmente à referida multa, se os valores indevidamente recebidos em numerário não tiverem sido declarados para efeitos fiscais, a respetiva coleta é agravada em 5%.
- 1.5. Conforme esclarecido na respetiva exposição de motivos, o segundo projeto de lei destina-se a combater a fraude fiscal, a evasão fiscal e o branqueamento de capitais. Neste cenário, o projeto propõe limites à utilização de numerário como meio de pagamento.
- 1.6. Ambos os projetos de lei indicam expressamente que também são aplicáveis aos pagamentos que excedam os limiares neles previstos, independentemente de a transação em causa ser realizada através de uma única operação ou de várias operações relacionadas entre si.

2. Observações genéricas

- 2.1 A Recomendação da Comissão, de 22 de março de 2010, sobre o alcance e consequências do curso legal das notas e moedas em euros³ (a seguir «Recomendação da Comissão») refere que a aceitação de pagamentos em numerário deve ser a regra, mas reconhece a possibilidade de recusa por razões ligadas ao «princípio da boa-fé», sem que tal constitua uma violação do estatuto de curso legal do numerário. Nem o direito da União, nem a Recomendação da Comissão abordam expressamente a questão de saber se, e em que medida, pode ser admissível a introdução de uma restrição mais generalizada à obrigação de aceitar pagamentos em numerário realizados em euros. Por conseguinte, o direito da União deve ser interpretado no sentido de se apurarem as condições que uma restrição aos pagamentos em notas e moedas de euro deve cumprir, incluindo as que resultem da necessidade de respeitar o estatuto de curso legal das notas e moedas em euros quando se introduzem restrições gerais à obrigação de aceitar pagamentos em numerário.
- 2.2 Sem prejuízo das considerações específicas dos pontos 3.1. a 3.8, ambos os projetos de lei devem, nas suas disposições gerais, estar em conformidade com o direito da União. Neste contexto, deve ser tido em conta o considerando 19 do Regulamento (CE) n.º 974/98 do

³ JO L 83 de 30.3.2010, p 70.

Conselho⁴, que afirma que «as limitações aos pagamentos em notas e moedas, estabelecidas pelos Estados-membros por razões de interesse público, não são incompatíveis com o curso legal das notas e moedas expressas em euros desde que existam outros meios legais de pagamento das obrigações pecuniárias»⁵. O BCE considera que outros meios legais de pagamento de obrigações pecuniárias, que proporcionam benefícios semelhantes aos do numerário, estão geralmente disponíveis em Portugal para as atividades que envolvem operações com consumidores.

- 2.3 A este respeito, o BCE observa que a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho⁶ tornou mais fácil a obtenção pelos cidadãos da União de contas de pagamento e de serviços de pagamento eletrónico associados, enquanto alternativas ao numerário⁷. Em Portugal, o Decreto-Lei 27-C/2000, de 10 março, visa também criar as condições para tornar acessível a todos os cidadãos um conjunto mínimo de serviços bancários.
- 2.4 O BCE reconhece igualmente que os objetivos de combate à evasão fiscal e ao branqueamento de capitais dos projetos de lei podem, em geral, constituir «razões de interesse público» que justificam o estabelecimento de restrições aos pagamentos em numerário, mas qualquer restrição deve respeitar o estatuto de curso legal das notas de euro.
- 2.5 As restrições aos pagamentos em numerário devem, portanto, ser proporcionais aos objetivos prosseguidos e não ir além do necessário para alcançar esses objetivos, especialmente tendo em conta o facto de que as medidas previstas no segundo projeto de lei também afetam operações realizadas entre pessoas singulares e envolvem pagamentos de quantias relativamente pequenas. Qualquer impacto negativo das restrições propostas deve, assim, ser cuidadosamente ponderado face aos esperados benefícios públicos. Ao apreciar a proporcionalidade de uma restrição, há que considerar sempre o impacto negativo da restrição em causa, assim como a questão de saber se poderiam ser adotadas medidas alternativas que cumpram o objetivo em causa e tenham um impacto menos adverso⁸.
- 2.6 Importa, além disso, recordar que a possibilidade de pagamento em numerário continua a ser especialmente importante para determinados grupos sociais que, por diferentes motivos legítimos, preferem utilizar numerário em vez de outros instrumentos de pagamento. O numerário também é geralmente apreciado como instrumento de pagamento porque tem aceitação generalizada, é rápido e facilita o controlo pelo pagador dos seus gastos. Trata-se, ainda, de um meio de

4 Regulamento (CE) n.º 974/98 do Conselho, de 3 de maio de 1998, relativo à introdução do euro (JO L 139 de 11.5.1998, p. 1).

5 Ver, por exemplo, os Pareceres CON/2013/18, CON/2014/4 e CON/2014/37. Todos os pareceres do BCE encontram-se publicados no sítio web do BCE em www.ecb.europa.eu.

6 Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas (JO L 257 de 28.8.2014, p. 214).

7 No âmbito do enquadramento anterior criado pela Diretiva 2007/64/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva 97/5/CE, que introduziu a base jurídica para a criação na União de um mercado interno de pagamentos e permitiu a criação da Área Única de Pagamentos em Euros (Single Euro Payments Area, SEPA).

8 Ver, por exemplo, ponto 2.3 do Parecer CON/2014/4, ponto 2.3 do Parecer CON/2014/37 e pontos 2.6 e 2.7 do Parecer CON/2017/8.

pagamento que permite aos cidadãos a liquidação instantânea de uma operação em moeda do banco central, pelo valor facial e sem possibilidade de aplicação de uma comissão pela utilização deste meio de pagamento. Além disso, os pagamentos em numerário facilitam a inclusão na economia de toda a população, permitindo-lhe liquidar, deste modo, qualquer tipo de operação financeira.

3. Observações específicas

- 3.1 As exposições de motivos dos dois projetos de lei não referem o impacto social das restrições aos pagamentos em numerário propostas. Dado que as restrições se aplicariam a operações entre pessoas singulares, poderia ser útil uma avaliação do impacto para analisar as consequências negativas das restrições propostas face aos esperados benefícios públicos. Além disso, o estabelecimento de um limite de numerário para todas as operações entre particulares (por oposição aos limites aplicáveis apenas a operações tributáveis no âmbito de setores específicos de atividade) não atenua o risco de evasão fiscal porque, em muitas circunstâncias, tais operações não são tributáveis. Pelo contrário, só torna mais difícil a liquidação de operações privadas legítimas que utilizem numerário como meio de pagamento, ameaçando assim o conceito de curso legal consagrado no Tratado.
- 3.2 Em especial, o limite de 3 000 EUR para os pagamentos em numerário, proposto pelo segundo projeto de lei, deve ter em conta as vantagens de adotar tais limites e os potenciais inconvenientes daí resultantes para operações frequentes dos cidadãos em determinados segmentos de mercado. A fixação de um limite a este nível pode dificultar a sua implementação na prática. Refira-se, a este respeito, que embora a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho⁹ confirme que a realização de pagamentos de elevados montantes em numerário é vulnerável ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, aplicou medidas de diligência quanto à clientela aos pagamentos em numerário de montante igual ou superior a 10 000 EUR. Tal implica que os projetos de lei deveriam estabelecer um limiar proporcional para os limites de pagamento em numerário, tendo em conta os objetivos de tais limites. Relativamente ao segundo projeto de lei, o estabelecimento de uma proibição diferente para os pagamentos efetuados por não residentes, aparentemente discriminatória em relação aos pagamentos efetuados por residentes, não parece ter justificação.
- 3.3 O BCE considera que deveria ser introduzida alguma flexibilidade nos projetos de lei, permitindo, por exemplo, a entrega e receção de pagamentos em numerário por motivos imperiosos ou por motivos alheios à vontade do indivíduo¹⁰, nomeadamente quando não esteja disponível um prestador de serviços de pagamento no momento e local do pagamento. Também poderá ser recomendável permitir operações em numerário acima dos limiares definidos, desde que as partes

⁹ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

¹⁰ Ver Pareceres CON/2013/18 e CON/2014/37.

- possam garantir a rastreabilidade do pagamento mediante a identificação do montante, do motivo da transação e das partes envolvidas.
- 3.4 Sugere-se que os conceitos de «várias operações aparentemente relacionadas entre si», no primeiro projeto de lei, e de «todos os pagamentos associados à venda de bens ou prestação de serviços [que são] considerados de forma agregada [...] ainda que não excedam aquele limite se considerados de forma fracionada», no segundo projeto de lei¹¹, deveriam ser desenvolvidos de modo a proporcionarem critérios mais claros para a identificação precisa das operações e dos pagamentos abrangidos pelos projetos de lei.
- 3.5 A proibição prevista no artigo 1.º, n.º 4, do segundo projeto de lei relativa ao pagamento em numerário de impostos cujo montante exceda 500 EUR não parece estar em consonância com a exceção à proibição de pagamentos em numerário prevista no artigo 2.º, alínea b), do segundo projeto de lei em relação às transações com entidades públicas¹², uma vez que o pagamento de impostos é normalmente efetuado a entidades públicas.
- 3.6 O regime sancionatório estabelecido pelo segundo projeto de lei parece excessivo e, em especial, a multa de 25% do valor pago¹³ parece ser desproporcionalmente elevada. O BCE gostaria de reiterar que as restrições aos pagamentos em numerário não devem ir além do que é necessário para alcançar os seus objetivos, e que qualquer impacto negativo das restrições propostas deve ser cuidadosamente ponderado face aos esperados benefícios públicos. Quando se avalia a proporcionalidade de uma restrição, deve-se considerar sempre o impacto adverso da restrição em causa. Uma sanção que se aplica a todas as violações, independentemente da situação subjacente, não parece cumprir o requisito da proporcionalidade.
- 3.7 Além disso, a responsabilidade solidária das partes pela multa aplicada no caso de estas terem emitido ou recebido indevidamente um pagamento tem apenas por objeto a multa «referida no número anterior», a saber, o agravamento de 5% da coleta sempre que os valores indevidamente recebidos em numerário não tenham sido declarados para efeitos fiscais¹⁴. Presume-se que a intenção era a de que a responsabilidade solidária também fosse aplicável em relação à multa correspondente a 25% do valor pago.
- 3.8 Por último, observa-se que o artigo 63.º-C, n.º 3, da Lei Geral Tributária já prevê que os pagamentos respeitantes a operações comerciais de valor igual ou superior a 1 000 euros devem ser efetuados através de meio de pagamento que permita a identificação do respetivo destinatário, designadamente transferência bancária, débito direto ou cheque emitido em nome do beneficiário. Ao contrário do que sucede nas operações comerciais, a substituição do numerário nas operações entre dois particulares pode ser difícil devido, nomeadamente, ao risco de insolvência da contraparte, à impossibilidade de liquidação imediata, e à ausência de infraestruturas de meios de pagamento sem numerário que proporcionem benefícios semelhantes aos que existem no caso dos pagamentos em numerário efetuados entre dois particulares. A relação dos projetos de lei

11 Artigo 2.º do primeiro projeto de lei e artigo 1.º, n.º 2, do segundo projeto de lei.

12 Ver o artigo 1.º, n.º 4, e o artigo 2.º, alínea b), do segundo projeto de lei.

13 Ver artigo 3.º, n.º 1, do segundo projeto de lei.

14 Ver artigo 3.º, n.º 3, do segundo projeto de lei.

com a já existente restrição aos pagamentos em numerário respeitantes a operações comerciais deve ser clarificada.

O presente parecer será publicado no sítio do BCE na Internet.

Feito em Frankfurt am Main, em 22 de maio de 2017.

[assinado]

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI