

Relatório Especial

## Agricultura biológica na UE

Lacunas e incoerências comprometem o êxito da política



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	<b>Pontos</b>
<b>Síntese</b>	I-X
<b>Introdução</b>	01-12
<b>A agricultura biológica enquanto prática agrícola mais sustentável</b>	01-04
<b>A agricultura biológica é parte integrante do setor biológico</b>	05-06
<b>Política da UE para o setor biológico</b>	07-10
<b>Funções e responsabilidades</b>	11-12
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	13-17
<b>Observações</b>	18-77
<b>Lacunas nas políticas nacionais e da UE para o setor biológico</b>	18-35
A política da UE para o setor biológico é enfraquecida pelas lacunas no quadro estratégico	19-24
As insuficiências das políticas nacionais dificultam o desenvolvimento do setor biológico da UE	25-31
Os Estados-Membros só parcialmente consideraram as necessidades específicas do seu setor biológico na programação do apoio da PAC	32-35
<b>A superfície aumentou, mas continua a ser um desafio integrar os objetivos da agricultura biológica na PAC</b>	36-59
O apoio da PAC contribuiu para o aumento da superfície de produção biológica, mas os benefícios ambientais nem sempre foram garantidos	37-43
Os Estados-Membros nem sempre garantiram que o apoio da PAC à agricultura biológica conduzisse à produção biológica	44-51
Os Estados-Membros não orientaram suficientemente bem o financiamento da PAC para continuar a desenvolver o setor biológico	52-59

<b>A falta de dados dificulta a elaboração de políticas adequadas para o setor biológico</b>	<b>60-77</b>
O impacto do apoio da PAC à agricultura biológica não pode ser avaliado	<b>61-66</b>
Os atuais instrumentos da UE não são adequados para analisar o impacto da agricultura biológica	<b>67-71</b>
Menos variáveis estatísticas recolhidas sobre o setor biológico	<b>72-77</b>
<b>Conclusões e recomendações</b>	<b>78-82</b>
<b>Anexo – Consumo de produtos biológicos nos Estados-Membros</b>	
<b>Siglas e acrónimos</b>	
<b>Glossário</b>	
<b>Respostas da Comissão</b>	
<b>Cronologia</b>	
<b>Equipa de auditoria</b>	

## Síntese

I A agricultura biológica é um método agrícola de produção de alimentos que utiliza substâncias e processos naturais e contribui para uma maior biodiversidade e uma menor poluição da água, do ar e dos solos. A Comissão considera que é um instrumento fundamental para tornar a agricultura mais sustentável e estabeleceu a meta de dedicar 25% das terras agrícolas da UE à agricultura biológica até 2030 – um aumento significativo em relação aos 10,5% em 2022. No período de 2014-2022, os agricultores receberam cerca de 12 mil milhões de euros para apoiar as práticas de agricultura biológica no âmbito da política agrícola comum.

II Nesta auditoria, o Tribunal avaliou a conceção, a execução e o acompanhamento do apoio da União à agricultura biológica no período de 2014-2022, tendo verificado também, quando pertinente, as disposições e os programas em vigor para 2023-2027. O Tribunal realizou esta auditoria tendo em conta o valor elevado das despesas da UE com a agricultura biológica. Através do seu relatório, espera contribuir para a política da UE no setor biológico e para as propostas legislativas da Comissão no âmbito da PAC pós-2027, previstas para 2025.

III De um modo geral, o Tribunal concluiu que as políticas nacionais e da União para o setor biológico apresentavam lacunas. Os fundos da PAC foram utilizados para aumentar a superfície destinada à agricultura biológica, sem se ter suficientemente em conta os objetivos ambientais e de mercado estabelecidos na política da UE para este setor. O impacto desta política não pôde ser avaliado devido a limitações relacionadas com os dados.

IV O Tribunal constatou que existem lacunas no quadro estratégico da política da UE no setor biológico. Faltam elementos importantes nos planos de ação da União, que a Comissão utiliza para definir a estratégia neste setor. Embora o plano atual constitua uma melhoria em relação ao anterior, continua a não prever metas quantificáveis para os objetivos e as ações previstos nem meios de medir os progressos realizados. A única meta estabelecida para o setor biológico (25% das terras agrícolas destinadas à agricultura biológica) não é vinculativa e centra-se apenas no aumento da superfície. Não existe uma estratégia nem qualquer meta para este setor para além de 2030.

**V** O nível de desenvolvimento da agricultura biológica e as ambições visando o seu crescimento diferem muito entre os Estados-Membros. Embora todos, com exceção de três, tenham já planos de ação para a produção biológica, existe o risco de estes não serem suficientes para atingir a meta da UE (25% até 2030). Para que tal aconteça, a atual taxa de aumento anual da agricultura biológica teria de duplicar. Nos Estados-Membros em que o setor biológico está pouco desenvolvido, os planos de ação nacionais podem desempenhar um papel fundamental na sua promoção. No entanto, a baixa qualidade destes planos enfraquece o seu impacto.

**VI** A política agrícola comum é a principal fonte de financiamento do desenvolvimento da agricultura biológica na União. O Tribunal verificou que, embora este apoio tenha ajudado a aumentar a superfície agrícola dedicada à produção biológica, continua a ser um desafio integrar nas despesas da UE os objetivos ambientais e de mercado da política da agricultura biológica.

**VII** A concessão de apoio da União à agricultura biológica baseia-se nos benefícios ambientais esperados, mas estes nem sempre são garantidos. As regras da agricultura biológica não foram aplicadas de forma coerente nos quatro Estados-Membros que o Tribunal visitou, em especial no que se refere à rotação das culturas e ao bem-estar dos animais. Embora a integração dos princípios voluntários da agricultura biológica nas despesas da UE pudesse reforçar o seu impacto ambiental positivo, o Tribunal constatou que os Estados-Membros raramente o fizeram.

**VIII** Um dos objetivos da política da União é que a agricultura biológica produza uma grande variedade de alimentos para abastecer o mercado de produtos sustentáveis. Um mercado bem desenvolvido funciona como um incentivo adicional para os agricultores se converterem à agricultura biológica e facilita o crescimento a longo prazo. Apesar disso, os Estados-Membros não orientaram suficientemente bem os fundos da PAC para reforçar a posição dos agricultores na cadeia de valor e continuar a desenvolver o setor biológico.

**IX** A Comissão realiza o acompanhamento das despesas da UE com a agricultura biológica e a dimensão da superfície objeto de apoio. No entanto, o impacto deste apoio não pode ser avaliado porque os instrumentos existentes são inadequados. A Comissão também não dispõe de dados sobre a forma como as despesas da União apoiam o desenvolvimento do setor biológico para além da agricultura biológica, especialmente tendo em conta que se recolhem menos dados agora do que antes de 2021.

**X** Com base nas suas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- o reforce o quadro estratégico da UE para o desenvolvimento do setor biológico, estabelecendo uma forma de medir os progressos e definindo uma visão para além de 2030;
- o integre de forma mais adequada os objetivos ambientais e de mercado no apoio da PAC e oriente melhor os fundos do período pós-2027 para o desenvolvimento do setor biológico;
- o assegure a disponibilidade de dados pertinentes para avaliar o desenvolvimento da agricultura biológica e o seu impacto no ambiente e no clima, utilizando mais eficazmente as ferramentas e informações existentes.

# Introdução

## A agricultura biológica enquanto prática agrícola mais sustentável

**01** Quase 40% das terras da UE são utilizadas para fins agrícolas<sup>1</sup>. Embora a sua função principal seja fornecer alimentos, a agricultura também contribui para o desenvolvimento e a coesão social das zonas rurais. A agricultura depende da utilização sustentável dos recursos naturais, mas é também uma fonte de pressões ambientais e climáticas, que conduzem à poluição do solo, da água e do ar, bem como à exploração excessiva dos recursos naturais<sup>2</sup>.

**02** Desde a década de 1990, a UE tem incentivado o recurso a práticas agrícolas mais sustentáveis do ponto de vista ambiental. Entre estas, a agricultura biológica continua a ser o único método de produção agrícola normalizado e regulamentado a nível da União. O objetivo da agricultura biológica é produzir alimentos utilizando substâncias e processos naturais, em conformidade com os princípios e as regras estabelecidos na legislação da UE (ver *figura 1*).

---

<sup>1</sup> Eurostat, *Farms and farmland in the European Union – statistics*, 2020.

<sup>2</sup> Agência Europeia do Ambiente, *The European environment —state and outlook 2020*, p. 295 e 314.

Figura 1 – Princípios e regras da agricultura biológica




### PRINCÍPIOS

  
Respeitar os **sistemas e ciclos** da natureza

  
Conservar e melhorar a **saúde e a qualidade dos solos**

  
Preservar os elementos da **paisagem natural**

  
Utilizar a **energia e os recursos naturais** (água, solos, matéria orgânica e ar) de forma responsável

  
Restringir a **utilização de fatores de produção externos**

  
Produzir uma **ampla variedade de produtos de elevada qualidade**

#### Regras aplicáveis aos ANIMAIS

**Normas exigentes de bem-estar dos animais**, respeitando as necessidades próprias de cada espécie

**Alimentos para animais de origem biológica ou em conversão**, provenientes sobretudo da exploração agrícola

**Ausência de promotores de crescimento ou de alimentação forçada**

**Utilização severamente restringida de antibióticos**

**Requisitos de espaçamento mínimo e acesso a áreas exteriores e a pastagens**

**Separação clara** entre unidades convencionais e biológicas em explorações mistas

#### Regras aplicáveis às CULTURAS

**Ausência** de pesticidas ou fertilizantes **sintéticos**

Material de reprodução vegetal e **sementes biológicos**

**Medidas preventivas e de precaução** para evitar a contaminação

**Ausência** de organismos **geneticamente modificados**

**Rotação plurianual de culturas**, incluindo leguminosas e outras culturas para adubação verde

**Separação clara** entre unidades convencionais e biológicas em explorações mistas

Fonte: TCE com base no Regulamento (UE) 2018/848 relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos.



**03** Como assenta numa utilização rigorosamente limitada de pesticidas e fertilizantes sintéticos, a agricultura biológica é considerada uma alternativa mais sustentável do ponto de vista ambiental do que a agricultura convencional, contribuindo para uma maior biodiversidade e uma menor poluição da água, do ar e dos solos<sup>3</sup>. A rotação de culturas e outras práticas de gestão aplicadas nas explorações agrícolas biológicas podem melhorar a saúde e a fertilidade dos solos, bem como a sua capacidade de reter água e capturar carbono, favorecendo a resiliência climática.

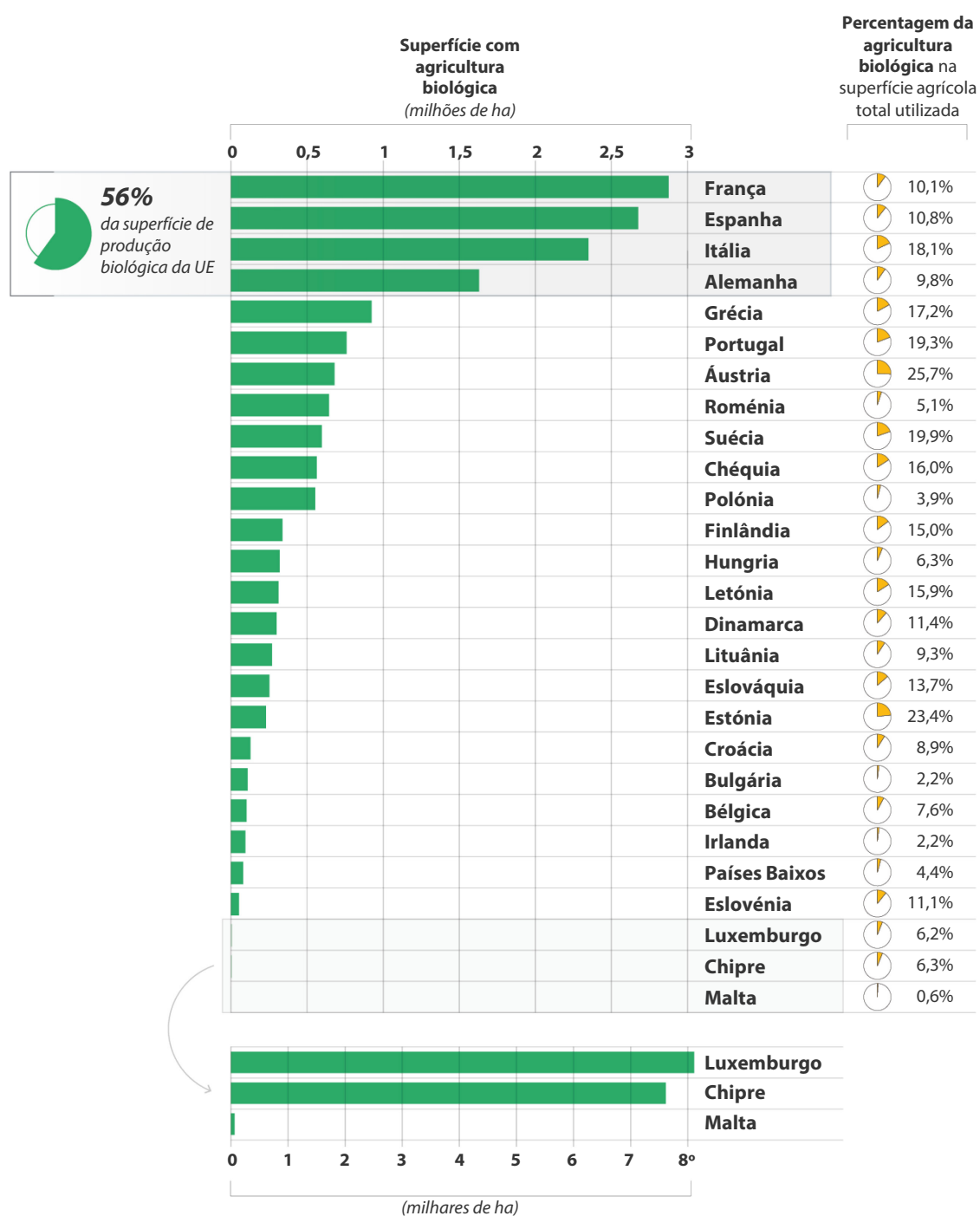
**04** Em 2022, cerca de 17 milhões de hectares eram cultivados em modo de produção biológico na UE, representando 10,5% da superfície agrícola total utilizada<sup>4</sup>. Embora esta percentagem tenha aumentado sem cessar desde 2014, a importância da agricultura biológica varia significativamente consoante os Estados-Membros, já que oscila entre 0,6% em Malta e 25,7% na Áustria, conforme ilustrado na *figura 2*.

---

<sup>3</sup> Smith O.M., Cohen A.L., Rieser C.J., Davis A.G., Taylor J.M., Adesanya A.W., Jones M.S., Meier A.R., Reganold J.P., Orpet R.J., Northfield T.D. e Crowder D.W., *Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis*, setembro de 2019.

<sup>4</sup> Eurostat, *Developments in organic farming*.

**Figura 2 – Quatro Estados-Membros representam quase 60% da superfície agrícola dedicada à agricultura biológica na UE**



*N.B.:* para a Áustria, os dados referem-se a 2020.

*Fonte:* TCE, com base nas estatísticas de 2022 do Eurostat relativas à [agricultura biológica](#) (extração em 25 de junho de 2024).

## A agricultura biológica é parte integrante do setor biológico

**05** A agricultura biológica fornece produtos biológicos ao mercado para responder à procura de alimentos mais sustentáveis por parte dos consumidores. Como tal, está no centro do setor biológico, que engloba todos os intervenientes e processos, desde a exploração agrícola até ao consumidor (ver [figura 3](#)). O desenvolvimento da agricultura biológica está estreitamente ligado ao desenvolvimento do setor biológico.

**Figura 3 – O setor biológico**



Fonte: TCE.

**06** Em 2022, os produtos biológicos representavam cerca de 4% do mercado alimentar total da UE, gerando 45 mil milhões de euros em vendas<sup>5</sup>. Entre 2014 e 2022, as vendas deste tipo de produtos na União mais do que duplicaram<sup>6</sup>. Porém, subsistem diferenças consideráveis entre os Estados-Membros em termos de consumo de produtos biológicos, indo as despesas desde 2 euros *per capita* em 2022 na Roménia até 365 euros na Dinamarca (ver [anexo](#)). Estas diferenças realçam o desenvolvimento desigual do mercado de produtos biológicos em toda a UE e a relação com o poder de compra nos Estados-Membros.

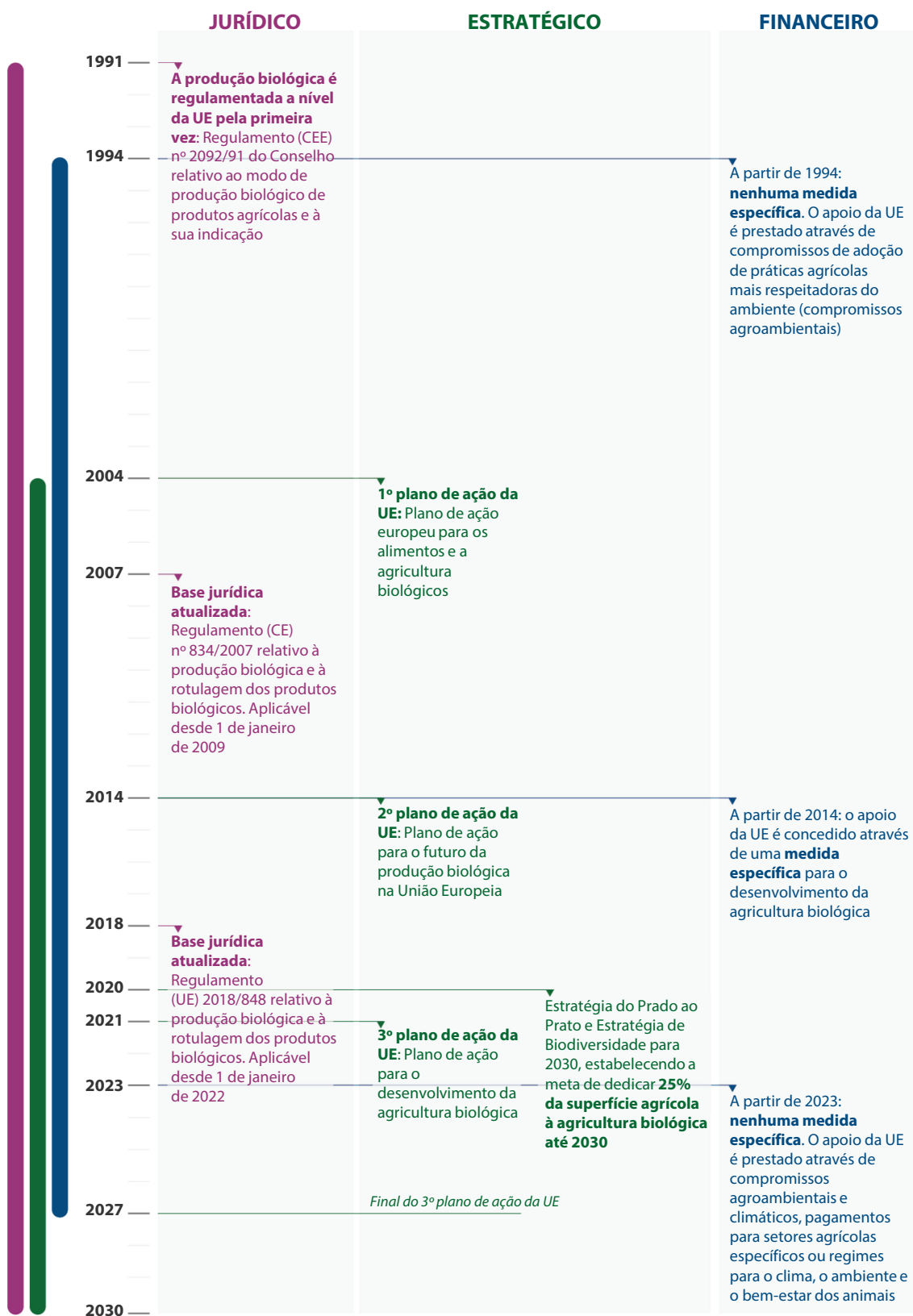
<sup>5</sup> Estatísticas FiBL para as vendas a retalho de produtos biológicos e dados Statista para as vendas de produtos alimentares na UE-27 (última extração em 12 de abril de 2024).

<sup>6</sup> *Ibid.*

## Política da UE para o setor biológico

**07** O desenvolvimento da agricultura biológica é orientado pelos princípios, pelas regras e pelos objetivos estabelecidos na política da UE para o setor biológico. Esta política é composta por três níveis: um quadro jurídico, um quadro estratégico e um quadro financeiro. Em vigor desde 1991, a política tem evoluído ao longo do tempo (ver *figura 4*).

Figura 4 – Evolução da política da UE para o setor biológico



Fonte: TCE.

**08** O Regulamento relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos (em seguida designado por regulamento relativo à agricultura biológica) constitui a base jurídica da agricultura biológica e regula a cadeia de abastecimento do restante setor biológico, desde os agricultores até aos retalhistas (ver *figura 3*). Estabelece os objetivos e os princípios da produção biológica, bem como as regras que os agricultores do setor e outros operadores devem seguir para obterem a certificação biológica.

**09** A Comissão complementou o quadro jurídico do setor biológico com três planos de ação sucessivos, publicados em 2004, 2014 e 2021. Estes planos de ação destinavam-se também a definir a estratégia da UE para a agricultura biológica<sup>7</sup>. Em maio de 2020, a Comissão publicou a *Estratégia do Prado ao Prato* e a *Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030*, aplicando o *Pacto Ecológico Europeu*. Ambas as estratégias estabeleceram uma meta estratégica de cultivar 25% das terras agrícolas da UE em modo de produção biológica até 2030. Embora não seja vinculativa, esta meta mostra que a agricultura biológica tem um papel a desempenhar no cumprimento dos objetivos ambientais e climáticos da União.

**10** O apoio financeiro ao desenvolvimento da agricultura biológica tem sido prestado principalmente através da política agrícola comum (PAC). No período de 2014-2022, os agricultores receberam quase 12 mil milhões de euros de apoio da UE a partir do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) para se converterem à agricultura biológica ou para manterem as práticas agrícolas biológicas. Além disso:

- o no período de 2014-2022, o Fundo Europeu Agrícola de Garantia disponibilizou, através de organizações de produtores, cerca de 60,6 milhões de euros para desenvolver a produção biológica no setor das frutas e produtos hortícolas;
- o no período de 2014-2020, a UE concedeu, através do programa Horizonte 2020, cerca de 45 milhões de euros de apoio financeiro à investigação e inovação no domínio da agricultura biológica; no período de 2021-2027, 30% dos fundos do programa Horizonte Europa afetados à agricultura, à silvicultura e às zonas rurais destinam-se a temas direta ou indiretamente relacionados com o setor biológico;

---

<sup>7</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado "*Impact assessment [...for the...] Proposal for a regulation [...] on organic production and labelling of organic products*", SWD/2014/065 final, março de 2014.

- o no período de 2016-2023, foram disponibilizados cerca de 140 milhões de euros para promover os produtos biológicos através da política de promoção agroalimentar da UE<sup>8</sup>;
- o no período de 2023-2027, os Estados-Membros preveem atribuir cerca de 14,7 mil milhões de euros para apoiar a agricultura biológica nos seus planos estratégicos da PAC<sup>9</sup>.

## Funções e responsabilidades

**11** A Comissão, através da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), em consulta com outras direções-gerais, define a política global da UE para o setor biológico. Aprova os programas de desenvolvimento rural que os Estados-Membros elaboraram no âmbito da PAC e fornece-lhes orientações estratégicas sobre a política da União em matéria de agricultura biológica. Juntamente com a DG AGRI, o Eurostat recolhe, valida e publica dados sobre o setor biológico. O Centro Comum de Investigação disponibiliza conhecimentos científicos para acompanhar e avaliar o impacto das políticas da UE.

**12** Com base na sua situação e necessidades específicas, os Estados-Membros são responsáveis por definir os objetivos nacionais para a agricultura biológica e o setor biológico e programar o apoio financeiro adequado, ao nível nacional e da União, para atingir esses objetivos. Os Estados-Membros programam e aplicam o apoio da UE nesta matéria através dos seus programas de desenvolvimento rural.

---

<sup>8</sup> [Decisões de seleção da Comissão](#) no âmbito da política de promoção agroalimentar da UE para o período de 2016-2023.

<sup>9</sup> Comissão, *Approved 28 CAP strategic plans*, junho de 2023, p. 74.

## Âmbito e método da auditoria

**13** O Tribunal examinou a conceção, a aplicação e o acompanhamento do apoio da UE à agricultura biológica. Procurou determinar se a Comissão e os Estados-Membros tinham:

- o concebido uma política adequada para o setor biológico, a fim de estimular a agricultura biológica;
- o utilizado eficazmente os fundos da PAC para apoiar os objetivos ambientais e de mercado da agricultura biológica;
- o acompanhado e avaliado adequadamente o impacto da política da UE.

**14** Dada a publicação do [Relatório Especial 04/2019](#) sobre o sistema de controlo dos produtos biológicos e do [Relatório Especial 25/2023](#) sobre a política de aquicultura da UE, o Tribunal excluiu do âmbito da auditoria os controlos e a certificação da agricultura biológica, bem como o setor da aquicultura biológica. Considerando a sua natureza específica, o Tribunal retirou também o setor da apicultura biológica, a investigação e inovação na agricultura biológica e os fundos do FEAGA para apoiar a produção biológica no setor das frutas e produtos hortícolas (ver ponto [10](#)).

**15** O Tribunal realizou esta auditoria tendo em conta a meta de 25% fixada para a agricultura biológica e os quase 12 mil milhões de euros de apoio concedidos pela UE no período de 2014-2022 para a conversão ou manutenção de práticas agrícolas biológicas. O Tribunal espera que as suas constatações e recomendações contribuam para o desenvolvimento da política da União em matéria de agricultura biológica e para a elaboração das propostas legislativas da Comissão para a PAC pós-2027, previstas para 2025.

**16** A presente auditoria abrange o período de 2014 a 2022. Quando pertinente, o Tribunal verificou também as disposições e os programas em vigor no período de 2023-2027. O Tribunal obteve provas a partir de:

- o reuniões com representantes da Comissão (DG AGRI, Eurostat e Centro Comum de Investigação);
- o uma análise dos dados e documentos pertinentes, incluindo legislação e estudos específicos, avaliações de impacto e relatórios de auditoria, bem como avaliações e informações de acompanhamento;

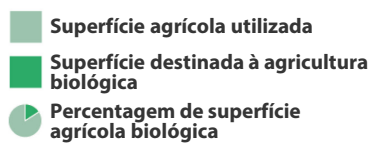


- o uma análise de dados estatísticos e de dados relativos à gestão do financiamento para o setor biológico na UE;
- o entrevistas com autoridades nacionais e regionais e reuniões estruturadas com representantes do setor biológico;
- o visitas no local a 26 explorações agrícolas biológicas que tinham recebido apoio financeiro da União (entre seis e sete explorações em cada Estado-Membro visitado);
- o uma visita de estudo à Dinamarca, Estado-Membro que apoia a agricultura biológica desde 1987 e tem um mercado bem desenvolvido para os produtos biológicos;
- o um painel de discussão com peritos das áreas das ciências, da política e da agricultura biológica.

**17** O Tribunal realizou visitas de auditoria a quatro Estados-Membros: Roménia, Polónia, Áustria e Itália. Estes países foram selecionados de modo a abranger diferentes percentagens de superfície de produção biológica e de potencial de desenvolvimento futuro (ver [figura 5](#)). Em Itália, o Tribunal selecionou as regiões da Campânia e da Sicília para analisar a execução regional do apoio da PAC.

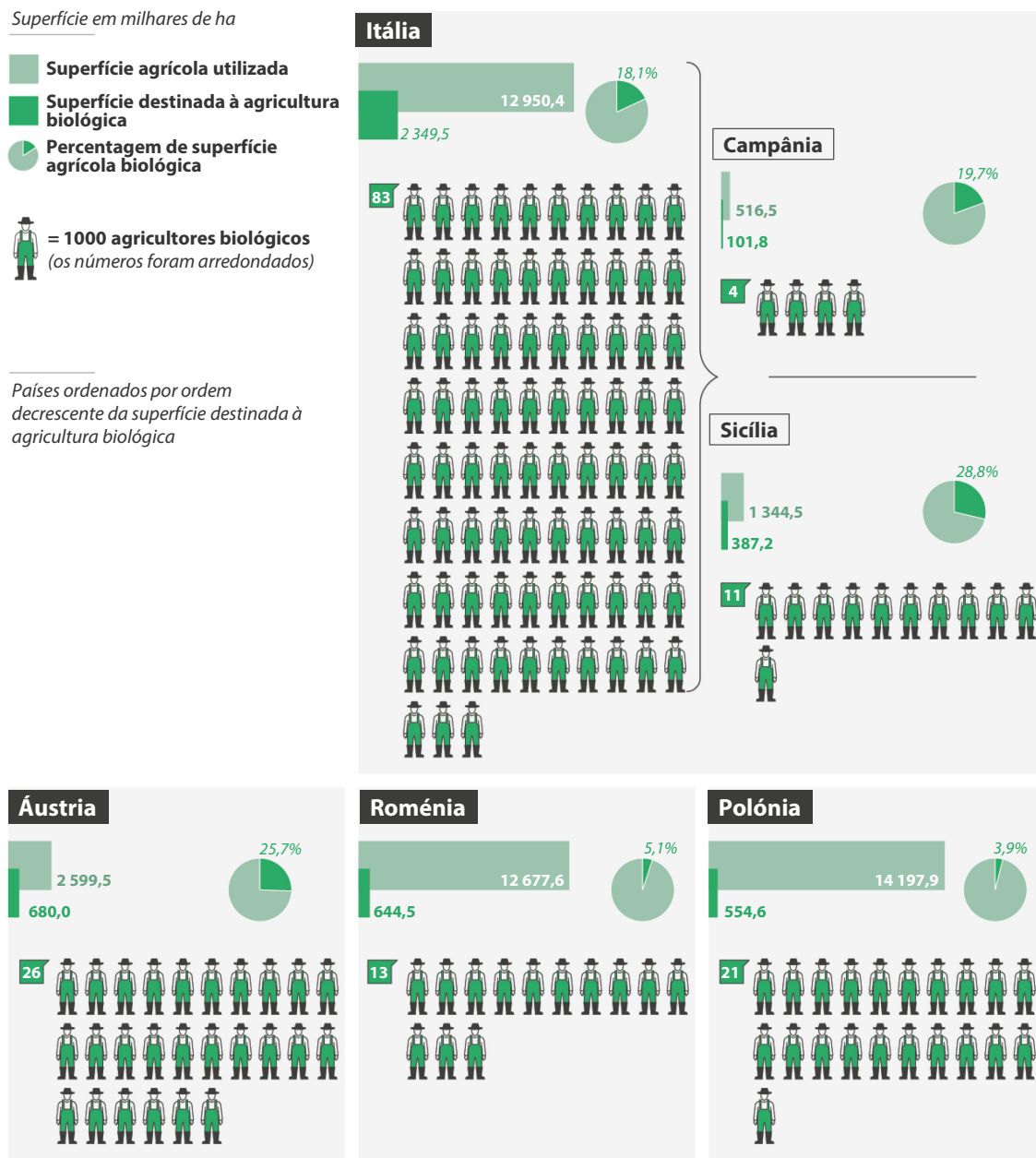
## Figura 5 – Agricultura biológica nos Estados-Membros auditados

Superfície em milhares de ha



= 1000 agricultores biológicos  
(os números foram arredondados)

Países ordenados por ordem decrescente da superfície destinada à agricultura biológica



Fonte: TCE, com base nas estatísticas de 2022 do Eurostat relativas à [agricultura biológica](#) (extração em 25 de junho de 2024) e [Bio in Cifre 2023](#) para a Sicília e a Campânia. Para a Áustria, os dados referem-se a 2020.

# Observações

## Lacunas nas políticas nacionais e da UE para o setor biológico

**18** O Tribunal analisou a política definida pela Comissão e pelos Estados-Membros para apoiar o desenvolvimento da agricultura biológica<sup>10</sup>. O Tribunal esperava que:

- o a Comissão tivesse concebido uma política global da UE para o setor biológico;
- o os Estados-Membros tivessem estabelecido políticas nacionais para apoiar a agricultura biológica;
- o os Estados-Membros tivessem programado os fundos da PAC em função das necessidades específicas do seu setor biológico.

## A política da UE para o setor biológico é enfraquecida pelas lacunas no quadro estratégico

**19** De acordo com a Comissão, os planos de ação da UE para a produção biológica constituem o seu quadro estratégico neste setor. Contudo, o Tribunal constatou que o plano de ação de 2014-2020 não incluía quaisquer objetivos para o setor biológico. Faltavam-lhe também elementos fundamentais, tais como:

- o metas quantificáveis para os objetivos e ações específicos do plano;
- o marcos e um calendário de execução das ações;
- o indicadores para acompanhar os progressos;
- o uma definição clara das funções e responsabilidades;
- o dotações financeiras.

**20** No plano de ação de 2021-2027, a Comissão indicou que as ações do plano anterior tinham sido executadas, sem especificar que atividades tinham sido realizadas e o que tinha sido alcançado. Na falta de objetivos quantificados, de indicadores de acompanhamento e de uma avaliação, o impacto real do plano de ação de 2014-2020 continua a ser desconhecido.

---

<sup>10</sup> *Better regulation toolbox*, 2021.

**21** Em 2020, o objetivo estratégico para o setor biológico foi definido pelo compromisso não vinculativo de dedicar 25% das terras agrícolas da UE à agricultura biológica até 2030 (ver ponto **09**). A Comissão estabeleceu o plano de ação para 2021-2027 com vista a apoiar a concretização deste objetivo. Este plano definiu objetivos específicos para melhorar a contribuição da agricultura biológica para a sustentabilidade; estimular a procura e assegurar a confiança dos consumidores; estimular a conversão e reforçar toda a cadeia de valor.

**22** O Tribunal constatou que o plano de ação de 2021-2027 representa uma melhoria em relação ao anterior e fornece mais pormenores sobre as atividades específicas a realizar no âmbito de cada ação. As responsabilidades foram partilhadas entre a Comissão, os Estados-Membros e outras partes interessadas. A Comissão elaborou um relatório semestral para informar sobre as atividades executadas.

**23** Apesar dos progressos realizados, o plano carece ainda de metas quantificáveis para os três objetivos específicos e também de meios para acompanhar os progressos alcançados através das ações propostas. Na ausência destes elementos, a sua contribuição para o desenvolvimento do setor biológico será difícil de avaliar. A sustentabilidade da agricultura biológica ao longo do tempo depende do desenvolvimento global deste setor. Se estiver bem desenvolvido, poderá proporcionar aos agricultores incentivos económicos para se converterem. Todavia, a meta de 25% refere-se apenas à superfície que deve ser cultivada em modo de produção biológico, sem objetivos estratégicos para o setor biológico. Não existe uma visão estratégica para a agricultura biológica ou para o setor biológico para além de 2030 que proporcione estabilidade e perspetivas a longo prazo para a cadeia de valor.

**24** Para além dos objetivos específicos constantes dos planos de ação, o quadro jurídico define também objetivos ambientais e de mercado para a produção biológica (ver **figura 6**). No entanto, a Comissão considera os objetivos do regulamento relativo à agricultura biológica como características inerentes ao sistema de produção de alimentos biológicos e não como objetivos reais. Por conseguinte, não são acompanhados nem especificamente considerados no quadro estratégico.

**Figura 6 – Objetivos da UE para o setor biológico**



### Objetivos do quadro jurídico

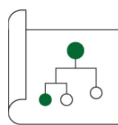
#### Regulamen to relativo à agricultura biológica

#### Objetivos ambientais

- proteção do ambiente e do clima
- fertilidade dos solos a longo prazo
- elevado nível de biodiversidade
- ambiente não tóxico
- conservação das raças raras e autóctones em risco de extinção
- desenvolvimento da oferta de material genético vegetal adaptado às necessidades específicas da agricultura biológica
- elevado nível de biodiversidade utilizando material fitogenético diverso
- elevados padrões de bem-estar animal

#### Objetivos de mercado

- circuitos curtos e produções locais nas diversas regiões da UE
- desenvolvimento de atividades de reprodução vegetal biológica a fim de contribuir para a criação de perspectivas económicas favoráveis para o setor biológico



### Objetivos estratégicos

#### Plano de ação da UE para a agricultura biológica (2021-2027)

#### Estratégia do Prado ao Prato e Estratégia de Biodiversidad e para 2030

#### Objetivo ambiental específico

- melhorar a contribuição da agricultura biológica para a sustentabilidade

#### Objetivos específicos de mercado

- estimular a procura e assegurar a confiança dos consumidores
- estimular a conversão e reforçar toda a cadeia de valor

#### Objetivo baseado na superfície

- 25% das terras agrícolas da UE dedicadas à agricultura biológica até 2030

Fonte: TCE com base no artigo 4º do Regulamento (UE) 2018/848 e no plano de ação da UE para o desenvolvimento da agricultura biológica (2021-2027).

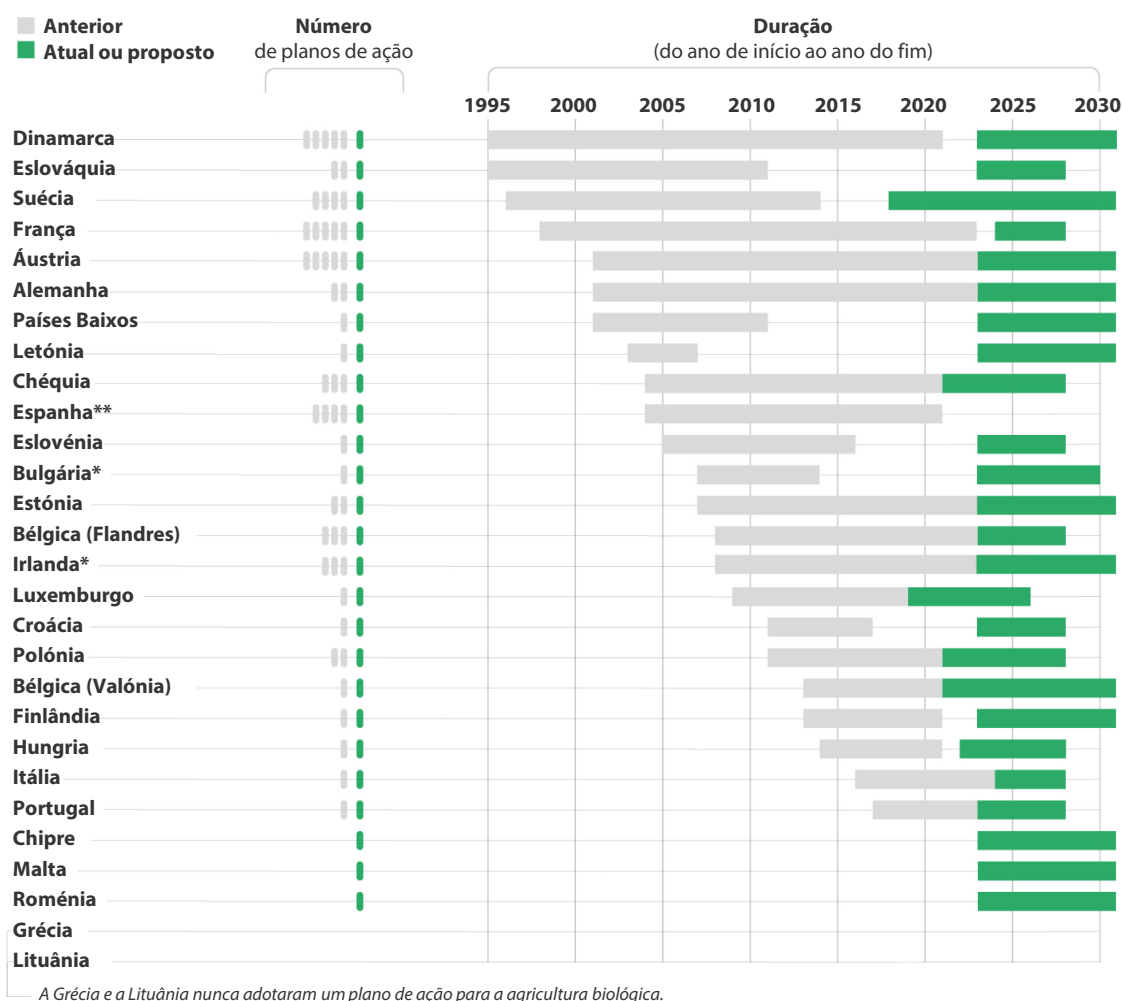
## As insuficiências das políticas nacionais dificultam o desenvolvimento do setor biológico da UE

**25** Desde 2004, e com vista a aumentar a eficácia do apoio público à agricultura biológica, a Comissão tem incentivado os Estados-Membros a desenvolverem planos de ação nacionais para o setor biológico<sup>11</sup>. Os Estados-Membros não têm qualquer obrigação jurídica de o fazer e a Comissão não controla sistematicamente se adotam esses planos.

<sup>11</sup> Ação 6 do primeiro plano de ação da UE para a produção biológica e recomendações do segundo e terceiro planos de ação da UE para a produção biológica.

**26** A adoção de estratégias ou de planos de ação nacionais específicos demonstra o empenho dos Estados-Membros em desenvolverem o setor biológico. Um estudo de 2023 incidiu na preparação de tais estratégias ou planos, que variaram significativamente de um Estado-Membro para outro (ver [figura 7](#)). No final de 2023, todos os Estados-Membros, exceto três (Grécia, Lituânia e Espanha), tinham um plano de ação nacional em vigor.

**Figura 7 – A adoção de planos de ação nacionais varia entre os Estados-Membros**



Fonte: TCE, com base em informações dos Estados-Membros auditados, nos planos de ação nacionais e no estudo *Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets*, Lampkin et al, 2024.

**27** Em 2023, os quatro Estados-Membros auditados pelo Tribunal tinham um plano de ação para o setor biológico. De acordo com os peritos e as partes interessadas consultados no âmbito da auditoria, o impacto destes planos de ação no setor biológico é fundamental quando o setor está subdesenvolvido. O Tribunal constatou o seguinte:

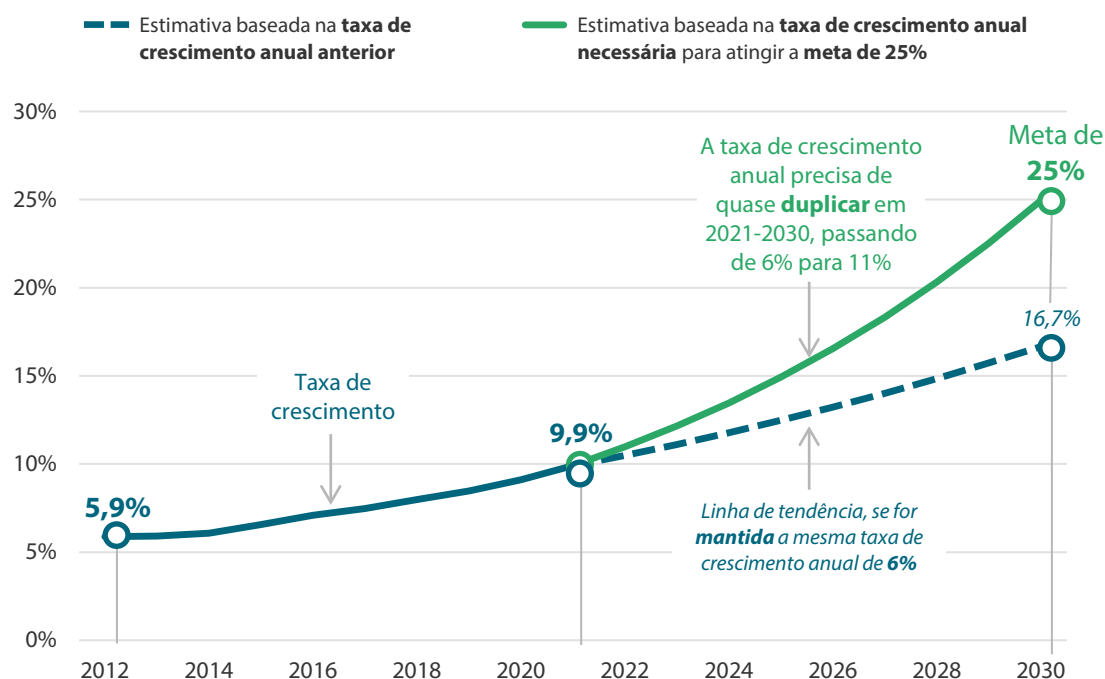
- o na Polónia, o impacto do plano de 2014-2020 no desenvolvimento do setor biológico foi enfraquecido pela falta de objetivos, de funções e de responsabilidades claras, bem como de uma dotação financeira. As autoridades polacas só definiram metas e responsabilidades no plano em 2018. A Polónia mais do que duplicou o seu consumo e as suas vendas de produtos biológicos no período de 2014-2020. Apesar deste aumento, ainda ocupava a sétima posição mais baixa no consumo e venda de produtos biológicos no final do período;
- o a Roménia adotou o seu primeiro plano de ação apenas em maio de 2023, embora fosse o oitavo país com as despesas mais elevadas da PAC para a conversão ou manutenção de práticas de agricultura biológica no período de 2014-2022. Neste plano de ação, o Tribunal constatou as mesmas insuficiências que no da Polónia.

**28** Para atingir a meta de 25% até 2030, o ritmo de adoção de práticas agrícolas biológicas teria de duplicar (ver [figura 8](#)). No final de 2023, a Agência Europeia do Ambiente indicou que as atuais políticas e o apoio público aumentariam muito provavelmente a percentagem de agricultura biológica, mas não o suficiente para atingir a meta<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Relatório 11/2023 da Agência Europeia do Ambiente, *Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives – 2023 edition*, p. 70, dezembro de 2023.

**Figura 8 – O ritmo de adoção de práticas agrícolas biológicas tem de duplicar para atingir a meta de 25% até 2030**



Fonte: cálculos do TCE com base em dados do Eurostat e da DG AGRI.

**29** As medidas tomadas pelos Estados-Membros são essenciais para se conseguir atingir a meta de 25% de agricultura biológica. Para o período de 2023-2027, estes tiveram de estabelecer uma meta para as despesas da PAC dedicadas à agricultura biológica. Alguns países complementaram a meta da PAC, que deve ser alcançada apenas graças ao apoio desta política, com uma meta nacional, a ser atingida também através do mercado de produtos biológicos e/ou de financiamento nacional adicional. O Tribunal constatou que a ambição destas metas varia significativamente (ver [figura 9](#)).



**Figura 9 – As metas nacionais para a agricultura biológica variam significativamente entre os Estados-Membros**



*Nota:* o Luxemburgo definiu uma meta nacional de 20% de agricultura biológica até 2025. A Espanha mencionou que a tendência atual permitiria atingir 20% até 2030, sem fixar este valor como meta nacional. Portugal estabeleceu uma meta nacional de 12% de agricultura biológica até 2027 em 2017, a qual não foi atualizada. Para a percentagem de agricultura biológica na Áustria, o Tribunal utilizou dados de 2020.

*Fonte:* TCE, com base nos planos estratégicos da PAC, nos planos de ação nacionais dos Estados-Membros e nas estatísticas de 2022 do Eurostat relativas à [agricultura biológica](#) (extração em 25 de junho de 2024).

**30** No que se refere aos planos de ação nacionais, o Tribunal constatou, nos Estados-Membros auditados, que o grau de maturidade já alcançado pelo setor biológico é um fator-chave na definição da ambição nacional para a agricultura biológica. O financiamento nacional adicional desempenha igualmente um papel importante (ver [caixa 1](#)).

### Caixa 1

#### As metas em matéria de agricultura biológica variam entre os Estados-Membros auditados

Para 2027, a Itália e a Áustria estabeleceram nos seus planos estratégicos da PAC uma meta mais baixa (11,9% e 23,7%, respetivamente) do que os seus objetivos nacionais (25% e 30%, respetivamente). Prevê-se que o aumento adicional provenha do mercado já bem desenvolvido de produtos biológicos na Áustria e do mercado em rápido crescimento em Itália, bem como de financiamento nacional adicional.

A Roménia e a Polónia estabeleceram uma meta baixa para a PAC (3,5% e 4,5%, respetivamente), apesar de uma elevada atribuição de fundos da UE para a agricultura biológica. Na Roménia, o Tribunal constatou que a meta da PAC para a agricultura biológica já tinha sido alcançada em 2021.

**31** Além de aumentarem a superfície de produção biológica, os Estados-Membros podem apoiar o desenvolvimento do setor estabelecendo outras metas nacionais. O Tribunal encontrou exemplos deste tipo em 16 Estados-Membros. Por exemplo, vários Estados-Membros optaram por metas relativas à produção biológica (oito deles), ao consumo de alimentos biológicos na restauração pública (10) e à transformação de produtos biológicos (quatro). Dos quatro Estados-Membros auditados, apenas a Áustria estabeleceu uma meta adicional: ter 55% de alimentos biológicos nas cantinas públicas até 2030.

## Os Estados-Membros só parcialmente consideraram as necessidades específicas do seu setor biológico na programação do apoio da PAC

**32** Nos quatro Estados-Membros auditados, a PAC foi a principal fonte de financiamento dos planos de ação nacionais para a produção biológica. No período de 2014-2022, os Estados-Membros programaram principalmente as suas despesas da PAC através dos programas nacionais ou regionais de desenvolvimento rural (PDR). Os PDR:

- o assinalavam as necessidades específicas dos setores agrícolas dos Estados-Membros;
- o definiam estratégias com objetivos e metas, em conformidade com as prioridades da UE para o desenvolvimento rural;
- o selecionavam medidas de apoio para atingir estas metas e objetivos.

**33** O Tribunal constatou que os quatro Estados-Membros auditados integraram pouco as necessidades específicas do seu setor biológico nos PDR, sendo que:

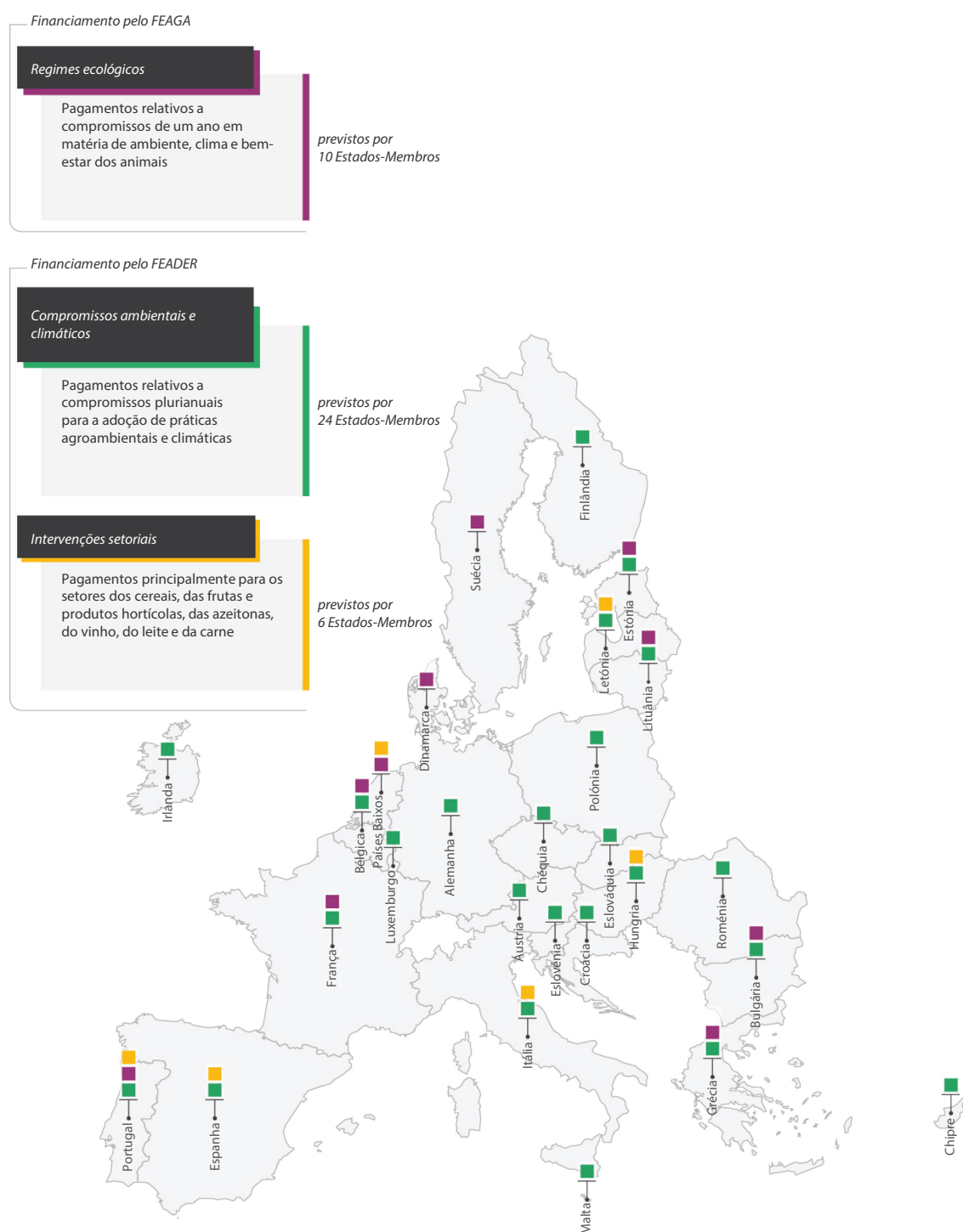
- o apenas a Polónia mencionou a necessidade específica de desenvolver a agricultura biológica como uma forma sustentável de agricultura;
- o apenas a Itália (Sicília) estabeleceu o objetivo de promover a integração da produção biológica na cadeia de abastecimento, melhorando o acesso dos agricultores biológicos ao mercado, reforçando a sua posição na cadeia de valor e promovendo a inovação no setor biológico.

Os quatro Estados-Membros utilizaram o apoio à agricultura biológica para combater necessidades mais gerais relacionadas com a preservação dos recursos hídricos, a biodiversidade, os solos ou a redução das emissões de gases com efeito de estufa, em conformidade com as prioridades da UE em matéria de desenvolvimento rural.

**34** Os Estados-Membros tinham a opção de incluir programas subtemáticos nos seus PDR para dar resposta a necessidades específicas em áreas de particular importância ou em setores agrícolas com um forte impacto no desenvolvimento das zonas rurais. O Tribunal constatou que nenhum dos 27 Estados-Membros tinha recorrido a esta possibilidade, seja para a agricultura biológica ou para o setor biológico.

**35** No âmbito da PAC de 2023-2027, os Estados-Membros dispunham de três opções de financiamento para programar o apoio da PAC à agricultura biológica (ver [figura 10](#)). O Tribunal não encontrou alterações significativas na forma como os quatro Estados-Membros auditados programaram este apoio no referido período. A Itália também integrou o apoio à adoção de práticas de agricultura biológica em setores específicos (por exemplo, azeite, frutas e produtos hortícolas e batatas). Porém, era demasiado cedo para avaliar o impacto desta opção de financiamento adicional no desenvolvimento da agricultura biológica para estas culturas.

**Figura 10 – Os Estados-Membros dispunham de três opções de financiamento para apoiar a agricultura biológica na PAC de 2023-2027**



Fonte: TCE, com base em *Organic farming in the EU – A decade of organic growth*, janeiro de 2023.

## A superfície aumentou, mas continua a ser um desafio integrar os objetivos da agricultura biológica na PAC

**36** O Tribunal examinou se o apoio da PAC à agricultura biológica tinha sido utilizado eficazmente pelos Estados-Membros<sup>13</sup> para contribuir para os objetivos ambientais e de mercado da agricultura biológica<sup>14</sup>. Nos Estados-Membros auditados, o Tribunal esperava que:

- o os fundos da PAC apoiassem o objetivo ambiental da agricultura biológica;
- o os fundos da PAC contribuíssem para o objetivo de mercado da agricultura biológica;
- o os Estados-Membros utilizassem os fundos da PAC para continuar a desenvolver o setor biológico.

## O apoio da PAC contribuiu para o aumento da superfície de produção biológica, mas os benefícios ambientais nem sempre foram garantidos

**37** No período de 2014-2022, a PAC apoiou a agricultura biológica através de uma medida específica no âmbito da política de desenvolvimento rural<sup>15</sup> (designada, no presente relatório, como apoio da PAC à agricultura biológica). Em relação ao período de 2007-2013, o apoio da PAC à agricultura biológica foi separado de outros compromissos agroambientais para realçar a sua importância crescente.

**38** O apoio ao abrigo desta medida foi concedido por hectare de terras agrícolas elegíveis para compromissos plurianuais de conversão ou manutenção de práticas de agricultura biológica, tal como definido no regulamento relativo à agricultura biológica. Todos os Estados-Membros, com exceção dos Países Baixos, incluíram o apoio da PAC à agricultura biológica nos seus PDR. A Alemanha, a Itália, a França, a Grécia e a Espanha afetaram-lhe 62% do orçamento total do FEADER para este modo de produção (ver *figura 11*).

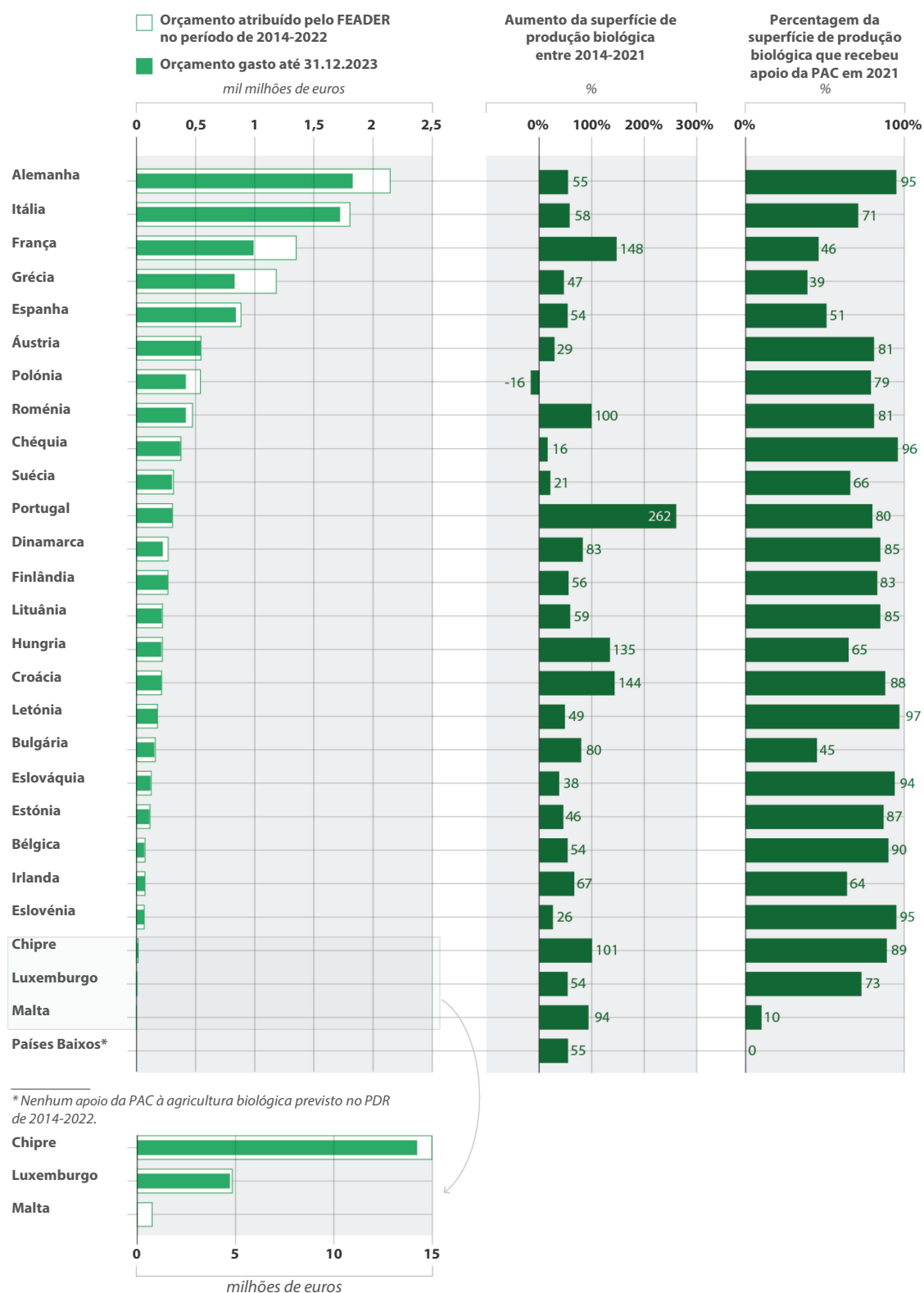
---

<sup>13</sup> Capítulo 7 do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046.

<sup>14</sup> Considerandos 3 e 4 do Regulamento (UE) 2018/848.

<sup>15</sup> Artigo 29º do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

**Figura 11 – Cinco Estados-Membros representam 62% do apoio da PAC à agricultura biológica no período de 2014-2022**



*Nota:* o orçamento do FEADER comporta a dotação financeira adicional do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), concedida aos Estados-Membros para a recuperação da crise provocada pela COVID-19 em 2021-2022.

*Fonte:* TCE, com base nos planos de financiamento dos PDR (situação em 31 de dezembro de 2023).

**39** Em 2021, dos quase 16 milhões de hectares de terras cultivados em modo de produção biológica na UE, 69% beneficiaram de apoio da PAC à agricultura biológica<sup>16</sup>. A percentagem da superfície objeto de apoio aumentou de 3,2% em 2014 para 6,9% em 2021<sup>17</sup>. A PAC financia a agricultura biológica principalmente para promover uma agricultura sustentável e integrar os requisitos de proteção ambiental na política<sup>18</sup>. Os benefícios ambientais desta medida decorrem das regras estabelecidas no regulamento relativo à agricultura biológica (ver *figura 1*).

**40** Uma das práticas essenciais da agricultura biológica é a rotação de culturas, que contribui para a fertilidade e a saúde dos solos, bem como para o controlo de pragas e doenças. Nos termos do regulamento relativo à agricultura biológica, os agricultores biológicos devem obrigatoriamente aplicar a rotação plurianual de culturas e incluir leguminosas e outras culturas para adubação verde no plano de rotação<sup>19</sup>. Dado que a rotação de culturas não está definida no regulamento, os Estados-Membros podem estabelecer disposições nacionais complementares sobre a aplicação desta prática. Dos quatro Estados-Membros auditados, apenas a Itália tinha estabelecido uma definição nesta matéria.

**41** Dos 26 agricultores que o Tribunal visitou nos quatro Estados-Membros, nove tinham cultivado a mesma cultura na mesma parcela durante vários anos consecutivos ou não tinham utilizado leguminosas ou outras culturas para adubação verde. A falta de uma rotação de culturas adequada levou, em alguns casos, a um aumento da utilização de fatores de produção externos, como pesticidas e fertilizantes orgânicos comerciais, o que vai contra o princípio de os restringir na agricultura biológica.

---

<sup>16</sup> Calculado pelo TCE, com base nos [dados do Eurostat de 2021](#) e no [Portal de Dados da DG AGRI](#).

<sup>17</sup> Calculado pelo TCE, com base no [Portal de Dados da DG AGRI](#).

<sup>18</sup> Considerando 4 do [Regulamento \(UE\) 2018/848](#).

<sup>19</sup> Artigo 12º, nº 1, do [Regulamento \(CE\) nº 834/2007](#) e anexo II (1.9 e 1.10) do [Regulamento \(UE\) 2018/848](#).



**42** De acordo com as regras da produção animal biológica, os agricultores devem respeitar normas exigentes de bem-estar dos animais, entre as quais figura a prevenção de qualquer sofrimento animal. Se necessário, os Estados-Membros podem conceder autorizações aos agricultores que lhes permitam desviar-se de determinadas regras de bem-estar dos animais, desde que as isenções sejam reduzidas ao mínimo e, se for caso disso, limitadas no tempo<sup>20</sup>. No período auditado, verificou-se que os produtores biológicos da Áustria, Polónia e Itália beneficiaram de autorizações gerais relativas ao bem-estar dos animais ao nível nacional durante muitos anos consecutivos (ver [caixa 2](#)). Os produtores que recorreram às autorizações eram elegíveis para o apoio da PAC à agricultura biológica.

## Caixa 2

### **Apoio da PAC à agricultura biológica foi concedido sem respeitar as regras de bem-estar dos animais**

A partir de 2015, os produtores biológicos austríacos beneficiaram de autorizações gerais para determinadas práticas de gestão animal. Foram autorizados a remover os chifres, as caudas ou os dentes dos animais, a não lhes dar acesso a pastagens em zonas abertas e a mantê-los amarrados em pequenas explorações. Na sequência de auditorias realizadas em 2017 e 2019, a Comissão recuperou 16,4 milhões de euros de pagamentos indevidos da PAC a produtores biológicos por não respeitarem as regras de bem-estar dos animais. A Áustria suprimiu estas autorizações gerais em 2021.

O Tribunal verificou que a Itália (desde 2009) e a Polónia (desde 2015) têm concedido uma autorização geral semelhante para amarrar animais em pequenas explorações agrícolas. A Polónia retirou esta autorização em 2022, mas a Itália continua a aplicá-la.

A Comissão é responsável por controlar a forma como os Estados-Membros aplicam as autorizações na agricultura biológica. Todavia, o regulamento relativo à agricultura biológica não obriga os Estados-Membros a informá-la sobre as autorizações gerais que concedem para amarrar animais em pequenas explorações ou para os mutilar, pelo que a Comissão não tinha conhecimento destes casos.

---

<sup>20</sup> Artigo 22º do Regulamento (CE) nº 834/2007.

**43** O regulamento relativo à agricultura biológica define um conjunto de princípios voluntários aplicáveis à agricultura biológica, como a preservação dos elementos paisagísticos, a utilização responsável dos recursos naturais e a restrição de utilização dos fatores de produção externos. Os Estados-Membros podem reforçar o impacto positivo no ambiente integrando estes princípios no apoio da PAC à agricultura biológica (ver [figura 1](#)). Nos quatro Estados-Membros auditados, o Tribunal constatou que a medida raramente integrava os princípios da agricultura biológica. Todavia, observou dois exemplos de boas práticas na Áustria e na Polónia (ver [caixa 3](#)).

### Caixa 3

#### Exemplos de disposições ambientais complementares integradas no apoio da PAC à agricultura biológica

A Áustria utilizou parte do orçamento da medida para pagar aos agricultores biológicos que voluntariamente preservaram as pastagens permanentes e os elementos paisagísticos nas suas explorações.

A Polónia impôs a todos os agricultores biológicos a preservação das pastagens e dos elementos paisagísticos como condição para que recebessem apoio financeiro.

#### Os Estados-Membros nem sempre garantiram que o apoio da PAC à agricultura biológica conduzisse à produção biológica

**44** De acordo com o regulamento relativo à agricultura biológica, esta deve ter por objetivo produzir uma grande variedade de alimentos que correspondam à procura, por parte dos consumidores, de bens produzidos através de processos que não sejam nocivos para o ambiente, a saúde humana, a fitossanidade ou a saúde e o bem-estar dos animais<sup>21</sup>. No período de 2014-2022, o apoio da PAC à agricultura biológica destinava-se a compensar os agricultores pelos custos adicionais e pela perda de rendimentos resultantes da mudança da agricultura convencional para a agricultura biológica. Os agricultores biológicos não eram obrigados a produzir quaisquer produtos biológicos para receberem este apoio.

---

<sup>21</sup> Considerando 1 e artigo 3º do [Regulamento \(CE\) nº 834/2007](#).

**45** Para evitar dar apoio a zonas não produtivas, a Áustria, a Polónia e a Itália solicitaram aos agricultores que explorassem as parcelas objeto de apoio, por exemplo, colhendo as suas culturas ou utilizando a erva para alimentar os animais. Na Polónia, este requisito conduziu a um aumento da produção biológica (ver [caixa 4](#)). Desde 2023, os agricultores italianos (Sicília) que vendem a sua produção como biológica são beneficiários prioritários do apoio da UE.

#### Caixa 4

##### **A alteração das condições para receber o apoio da PAC à agricultura biológica contribuiu para o aumento da produção biológica na Polónia**



















No PDR de 2014-2022, a Polónia introduziu o requisito de os agricultores que beneficiam do apoio da PAC produzirem bens agrícolas nas parcelas em causa (por exemplo, utilizar a erva para alimentar animais ou vendê-la, colher os frutos dos pomares, etc.). Esta alteração fundamental das condições de elegibilidade levou a uma quebra da superfície biológica entre 2015 e 2019. Ao mesmo tempo, a produção biológica continuou a aumentar. Desde 2021, a Polónia regista um crescimento significativo tanto em termos de superfície biológica como de produção biológica.

**46** Em 2020, quase 60% da superfície biológica da UE era ocupada por pastagens permanentes e culturas forrageiras. No entanto, a produção animal biológica continua a ser um nicho de mercado na União. Em 2020, os bovinos biológicos representavam apenas 6% de todos os bovinos da UE, sendo essa percentagem de 3,6% e 1% para as aves de capoeira e os suínos biológicos, respetivamente<sup>22</sup>. Visto que o apoio da PAC à agricultura biológica se baseia na superfície, o mercado continua a ser o principal incentivo para os criadores de animais se converterem à produção biológica.

**47** Na Roménia, o Tribunal constatou que, embora a superfície ocupada por pastagens e culturas forrageiras biológicas tenha mais do que duplicado no período de 2014-2021, o número de animais criados em modo biológico diminuiu 75%. A medida relativa à agricultura biológica apoiou quase 100% das pastagens biológicas na Roménia, sem qualquer incentivo à criação de animais em modo biológico. Em contrapartida, a Itália e a Áustria incluíram este tipo de incentivos na medida (ver [figura 12](#)).

<sup>22</sup> Comissão, *Organic farming in the EU – A decade of organic growth*, janeiro de 2023, p. 6.

**Figura 12 – Incentivos à criação de animais em modo biológico no apoio da PAC à agricultura biológica**

	PASTAGENS	CULTURAS FORRAGEIRAS	
 Produção convencional  Produção biológica	 Pagamento para pastagens e culturas forrageiras é mais de <b>três vezes superior</b> para os agricultores com animais de criação biológica  x3	 Pagamento para pastagens e culturas forrageiras é mais de <b>três vezes superior</b> para os agricultores com animais de criação biológica  x3	ÁUSTRIA
 Produção convencional  Produção biológica	 Pastagens pagas <b>apenas</b> aos agricultores com <b>animais de criação biológica</b> 	 <b>Dois vezes superior</b> para as culturas forrageiras de agricultores com animais de criação biológica  x2	ITÁLIA Sicília
 Produção convencional  Produção biológica	 Pastagens pagas <b>apenas</b> aos agricultores com <b>animais de criação biológica</b> 	 <b>30% superior</b> para as culturas forrageiras de agricultores com animais de criação biológica*  +30%	ITÁLIA Campânia

\*Na Campânia, este incentivo foi limitado aos bovinos e búfalos, nos dois primeiros anos de conversão para a agricultura biológica.

Fonte: TCE, com base nos PDR.

**48** Os agricultores biológicos têm a obrigação de utilizar sementes biológicas nas suas culturas<sup>23</sup>. Caso estas sementes não estejam disponíveis no mercado, podem solicitar uma derrogação para utilizar sementes não biológicas<sup>24</sup>. Um estudo de 2021 financiado pela UE<sup>25</sup> estimou que, das sementes que os agricultores biológicos da União compram, 23% (para a aveia) a 75% (para as cenouras) não são biológicas.

<sup>23</sup> Artigo 12º, nº 1, alínea i), do Regulamento (CE) nº 834/2007 e anexo II (1.8.1) do Regulamento (UE) 2018/848.

<sup>24</sup> Artigo 22º do Regulamento (CE) nº 834/2007 e anexo II (1.8.5.1) do Regulamento (UE) 2018/848.

<sup>25</sup> Projeto LIVESEED, *The State of Organic Seed in Europe*, 2021, p. 23.

**49** A procura de sementes biológicas pode constituir um incentivo económico adicional para os agricultores biológicos as produzirem. Porém, nos quatro Estados-Membros auditados, o Tribunal constatou que era prática comum obter derrogações para a utilização de sementes não biológicas. No período auditado, o número de derrogações concedidas nesses Estados-Membros aumentou, em geral, proporcionalmente à superfície cultivada em modo biológico.

**50** Embora, desde 2009, os Estados-Membros tenham de criar uma base de dados para inventário das variedades de sementes biológicas disponíveis no seu território<sup>26</sup>, os fornecedores de sementes não são obrigados a fornecer estes dados. Na Roménia e em Itália, o Tribunal constatou que estas bases de dados estavam desatualizadas, eram estáticas ou continham pouquíssimas inscrições.

**51** Desde 2009, os Estados-Membros informam anualmente a Comissão sobre a utilização de sementes convencionais na agricultura biológica, incluindo as variedades de culturas e as quantidades necessárias aos agricultores. De acordo com a Comissão, estas informações foram utilizadas para programar melhor os fundos de investigação da UE com vista a melhorar a disponibilidade de sementes biológicas. No âmbito do mesmo estudo de 2021 financiado pela União<sup>27</sup> (ver ponto **48**) foi realizado um inquérito a 839 agricultores em 17 Estados-Membros, tendo-se concluído que a disponibilidade de sementes biológicas adaptadas às condições locais continuava a ser um problema para 60% dos agricultores.

### **Os Estados-Membros não orientaram suficientemente bem o financiamento da PAC para continuar a desenvolver o setor biológico**

**52** Se o mercado de produtos biológicos estiver bem desenvolvido, os agricultores biológicos podem praticar preços mais elevados. Na [avaliação do impacto da PAC nos recursos naturais](#) realizada em 2021, a Comissão salientou que os agricultores se convertem à agricultura biológica principalmente devido às perspetivas económicas oferecidas pelo mercado e não por considerações ambientais.

---

<sup>26</sup> Artigo 48º do Regulamento (CE) nº 889/2008.

<sup>27</sup> Projeto LIVESEED, *The State of Organic Seed in Europe*, 2021, p. 23.

**53** Desde 2014, a Comissão incentiva os Estados-Membros a recorrerem a outras medidas de apoio da PAC<sup>28</sup> nos seus PDR, a fim de assegurar o desenvolvimento global do setor biológico e, assim, aumentar o impacto do apoio da UE à agricultura biológica. Todavia, forneceu poucas orientações para o efeito. Só em 2022 foi criado um grupo temático da PAC para o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros sobre a forma de utilizar os fundos da PAC para reforçar a posição dos agricultores biológicos na cadeia de valor<sup>29</sup>.

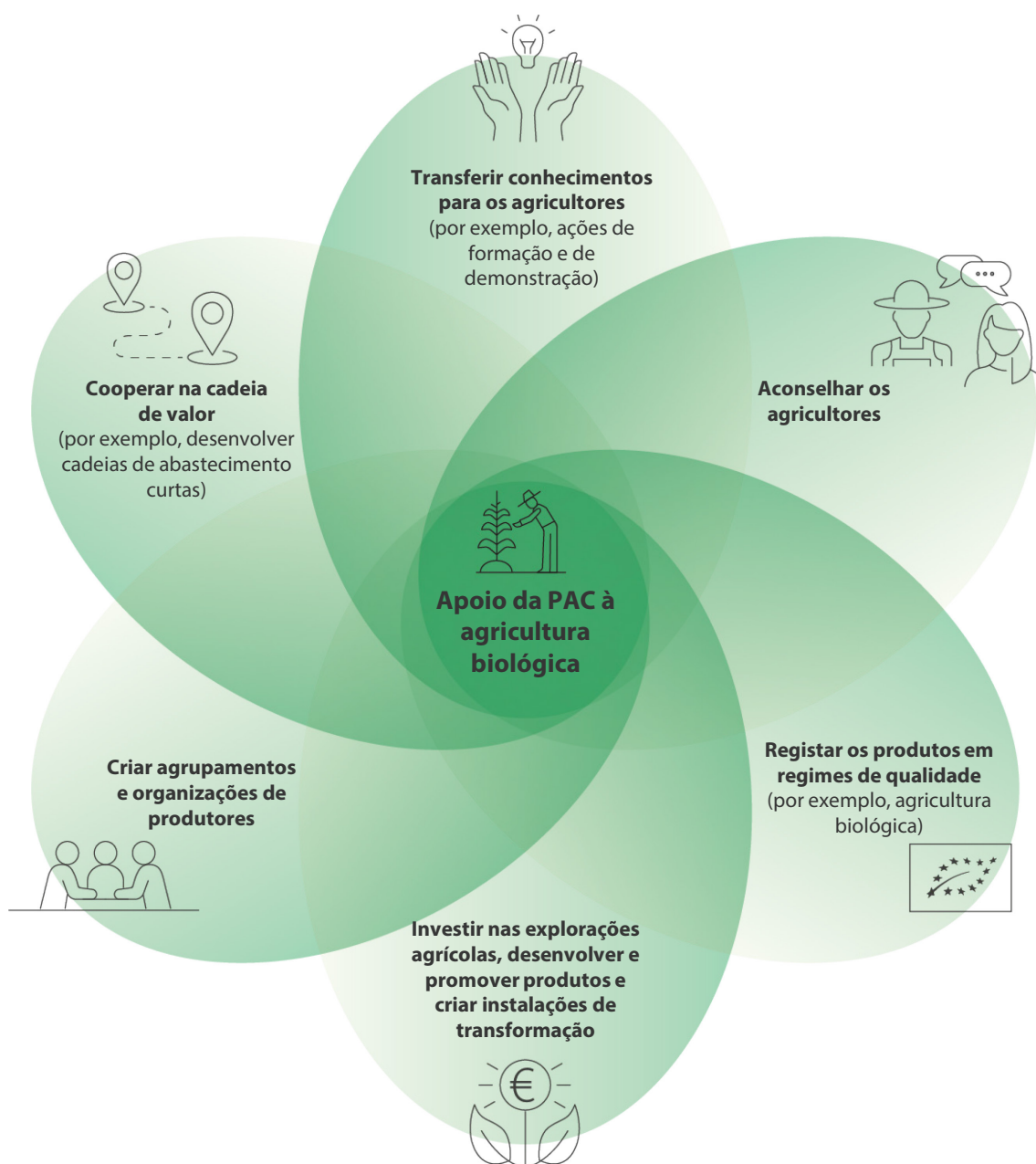
**54** Nos seus PDR de 2014-2022, os Estados-Membros puderam apoiar o setor biológico utilizando várias medidas do FEADER (ver *figura 13*). O Tribunal constatou que os quatro Estados-Membros auditados estabeleceram disposições a favor dos agricultores biológicos ou do setor biológico no âmbito de medidas da PAC que não o apoio à agricultura biológica. Contudo, não lhes foi possível indicar se estas disposições conferiam uma vantagem aos operadores biológicos no acesso ao apoio financeiro. Os Estados-Membros auditados não acompanharam nem avaliaram o impacto do financiamento concedido ao setor biológico por estas medidas.

---

<sup>28</sup> Orientações da Comissão aos Estados-Membros sobre o apoio da PAC à agricultura biológica.

<sup>29</sup> Rede Europeia da PAC, *Strengthening the position of farmers in the Organic Food Supply Chain*.

**Figura 13 – Outras medidas de desenvolvimento rural disponíveis para apoiar o setor biológico**



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

**55** Os quatro Estados-Membros expressaram a necessidade de ajudar os agricultores biológicos a adquirirem conhecimentos, através de formação específica, de serviços de aconselhamento ou de explorações agrícolas modelo. Tanto a Roménia como a Polónia planearam convites específicos dirigidos aos agricultores biológicos para estas medidas nos seus PDR. Contudo, na Roménia, nenhum agricultor biológico beneficiou dessa formação específica ou desses serviços de aconselhamento, porque nenhum formador ou consultor respondeu ao convite à apresentação de propostas publicado. A Polónia só começou a utilizar as duas medidas em 2022.

**56** Um [relatório de avaliação publicado em 2014](#) sobre a legislação da UE relativa à agricultura biológica sublinhou que era possível gerar grandes benefícios socioeconómicos caso se orientasse o desenvolvimento da produção biológica para as pequenas explorações em zonas rurais desfavorecidas. No entanto, os pequenos agricultores enfrentam obstáculos à conversão para o modo de produção biológico, como o encargo financeiro de suportar os custos de certificação e inspeção e o encargo administrativo de manter registos pormenorizados, tal como exigido pelo regulamento relativo à agricultura biológica<sup>30</sup>. A dimensão média das explorações biológicas na UE (41 ha) é 2,5 vezes superior à dimensão média das explorações convencionais (16 ha)<sup>31</sup>.

**57** Para ajudar os pequenos agricultores a ultrapassarem estes obstáculos, a Áustria, a Itália e a Polónia optaram por pagar os custos de inspeção e certificação durante os primeiros cinco anos de agricultura biológica através do apoio a regimes de qualidade. Na Roménia, estes custos foram considerados como custos de transação e incluídos no apoio da PAC à agricultura biológica. Para incentivar as explorações mais pequenas a converterem-se ao modo de produção biológico, a Polónia reduziu também até 60% o apoio da PAC à agricultura biológica para as explorações com mais de 50 hectares. Contudo, a redução dos pagamentos às explorações de maior dimensão não teve o impacto esperado nas explorações mais pequenas.

**58** Desde 2022, o regulamento relativo à agricultura biológica<sup>32</sup> permite que os pequenos agricultores optem por uma certificação de grupo para reduzir os seus custos. Apesar do grande número de pequenos agricultores, especialmente na Polónia e na Roménia, nenhum dos quatro Estados-Membros auditados recorreu a esta possibilidade. Os agricultores não utilizam a opção de certificação em grupo, principalmente devido à falta de clareza do seu estatuto jurídico e das suas definições<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado "*Impact assessment [...for the...] Proposal for a regulation [...] on organic production and labelling of organic products*", SWD/2014/065 final, 2014.

<sup>31</sup> Comissão, *Organic Farming in the EU: a decade of growth*, 2023.

<sup>32</sup> Artigo 36º do Regulamento (UE) 2018/848.

<sup>33</sup> [Perguntas frequentes sobre o regulamento relativo à agricultura biológica](#) [em inglês].



**59** Os Estados-Membros poderiam ajudar ainda mais os agricultores biológicos, concedendo-lhes apoio financeiro da PAC para modernizarem as suas explorações, construírem instalações de armazenamento ou comprarem máquinas adaptadas à agricultura biológica. Nenhum dos Estados-Membros auditados lançou convites específicos aos operadores biológicos no âmbito da medida de investimento. Porém, todos deram aos agricultores biológicos um acesso preferencial ao financiamento, com resultados variados, conforme indicado na [caixa 5](#). Os Estados-Membros auditados atribuíram igualmente pontos adicionais aos projetos que promoveram a cooperação entre agricultores biológicos, desenvolveram a transformação de produtos biológicos ou criaram cadeias curtas de abastecimento de produtos biológicos.

### Caixa 5

#### O acesso preferencial dos agricultores biológicos ao apoio ao investimento teve resultados variados

A Áustria e a Roménia concederam aos agricultores biológicos um aumento da taxa de cofinanciamento de 5% e 20%, respetivamente, para investirem nas suas explorações. As autoridades não conheciam o impacto desta medida nos agricultores biológicos. Na Roménia, outras categorias de agricultores beneficiaram do aumento da taxa de cofinanciamento, diluindo assim o incentivo para prosseguir a conversão para a agricultura biológica.

Na Polónia, o apoio à modernização das explorações agrícolas excluía quaisquer investimentos na criação de aves de capoeira, a menos que a produção já fosse ou viesse a ser convertida em biológica. Entre 2014 e 2022, a população de aves de capoeira biológicas mais do que triplicou.

A Itália (Sicília) concedeu aos agricultores biológicos pontos adicionais na seleção de projetos para beneficiarem de apoio da UE ao investimento nas suas explorações. Todavia, devido à disponibilidade de fundos, todas as candidaturas elegíveis receberam financiamento, pelo que os agricultores biológicos não beneficiaram de qualquer vantagem.

## A falta de dados dificulta a elaboração de políticas adequadas para o setor biológico

**60** A Comissão e os Estados-Membros devem estabelecer um sistema adequado e fiável de acompanhamento e avaliação das despesas da PAC com a agricultura biológica<sup>34</sup> e garantir a disponibilidade de dados adequados sobre o setor biológico para apoiar o processo de elaboração de políticas<sup>35</sup>. O Tribunal esperava que:

- o quadro de acompanhamento e avaliação criado tivesse disponibilizado informações adequadas sobre os resultados do apoio da PAC à agricultura biológica e o seu impacto na realização dos objetivos desta política;
- a Comissão tivesse utilizado outras fontes de dados disponíveis para complementar o quadro de controlo e avaliação;
- a Comissão tivesse assegurado a disponibilidade e a pertinência dos dados sobre o setor biológico para apoiar o processo de elaboração de políticas.

## O impacto do apoio da PAC à agricultura biológica não pode ser avaliado

**61** O apoio financeiro à agricultura biológica visa contribuir<sup>36</sup> para o objetivo geral da PAC que consiste em gerir de forma sustentável os recursos naturais e o clima da UE:

- ao proporcionar benefícios ambientais;
- ao contribuir indiretamente para o aumento do rendimento dos agricultores, a satisfação das expectativas dos consumidores e a manutenção da diversidade agrícola.

**62** Para determinar se o apoio à agricultura biológica atinge esses objetivos, a Comissão utilizou o quadro comum de acompanhamento e avaliação da PAC<sup>37</sup>. Os indicadores estabelecidos nesse quadro para a agricultura biológica são apresentados na [figura 14](#).

---






<sup>34</sup> Regulamentos de Execução (UE) nº 834/2014 e (UE) nº 808/2014 da Comissão.

<sup>35</sup> Considerando 36 do Regulamento (CE) nº 834/2007.

<sup>36</sup> DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, 2017, p. 14.

<sup>37</sup> Regulamentos de Execução (UE) nº 834/2014 e (UE) nº 808/2014 da Comissão.

**Figura 14 – Indicadores para a agricultura biológica no âmbito da PAC 2014-2022**

Realizações	Resultados	Contexto
 <b>Total das despesas públicas</b>	 <i>Nenhum indicador de resultados</i>	 <b>Superfície agrícola total com agricultura biológica</b>
 <b>Número de explorações/agricultores que recebem apoio da PAC para a agricultura biológica</b>		
 <b>Superfície agrícola total que recebe apoio da PAC para a agricultura biológica</b>		

Fonte: TCE, com base no Regulamento de Execução (UE) nº 834/2014 e no Regulamento de Execução (UE) nº 808/2014.

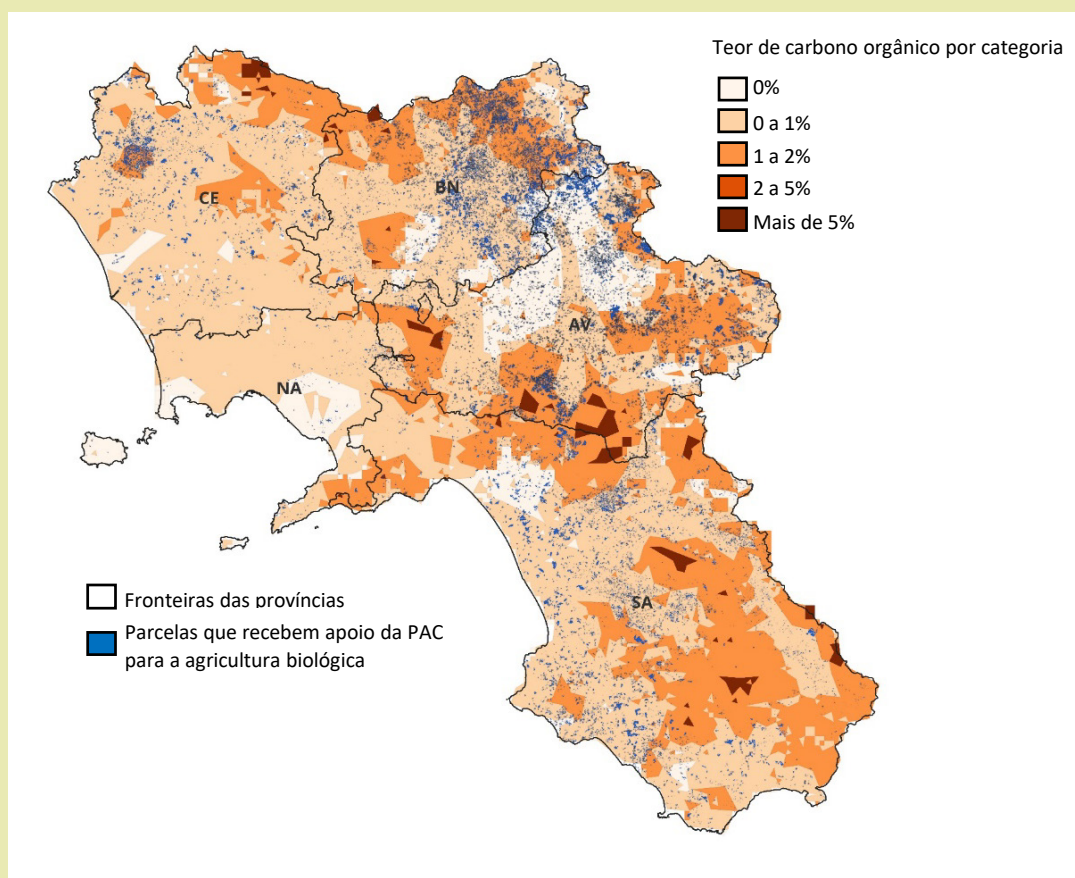
**63** O quadro comum de acompanhamento e avaliação não incluiu um indicador de resultados para o apoio à agricultura biológica. Os três indicadores de realizações fornecem informações sobre a utilização do apoio financeiro (ou seja, o montante gasto, o número de agricultores biológicos e o número de hectares), mas não sobre o impacto do apoio ou a sua contribuição para os objetivos da PAC.

**64** Os Estados-Membros podem estabelecer indicadores adicionais para medir os efeitos dos seus programas de desenvolvimento rural. O Tribunal constatou que nenhum destes indicadores adicionais estava relacionado com a agricultura biológica. No entanto, as duas regiões italianas visitadas no âmbito desta auditoria recolheram informações adicionais sobre a agricultura biológica para avaliar o seu impacto no ambiente e no clima (ver [caixa 6](#)).

## Caixa 6

### As regiões italianas recolhem informações para acompanhar o impacto do apoio da PAC à agricultura biológica no ambiente e no clima

A Campânia estabeleceu um quadro de controlo específico para o apoio da PAC à agricultura biológica, apresentando relatórios anuais sobre o carbono e os nitratos nos solos, as emissões de gases com efeito de estufa e o risco de erosão dos solos.



Na Sicília, os agricultores biológicos apoiados por esta medida devem apresentar:

- o um relatório técnico certificado por um agrónomo, com informações pormenorizadas sobre a exploração, incluindo a presença de elementos paisagísticos, recursos hídricos e zonas protegidas;
- o uma análise do húmus que fornece informações sobre a saúde e a fertilidade dos solos, a repetir no final do compromisso para avaliar a eficácia das práticas de agricultura biológica para os solos.

Porém, o Tribunal constatou que a autoridade regional não utilizou as informações recolhidas.

**65** Para o período de 2023-2027, o quadro comum de acompanhamento e avaliação foi substituído pelo quadro de desempenho, acompanhamento e avaliação. Mantiveram-se os indicadores de realizações e a Comissão acrescentou um indicador de resultados: a percentagem de superfície dedicada à agricultura biológica que recebe apoio financeiro da PAC para este efeito. Tal como referido no [Parecer 7/2018](#) do Tribunal, na verdade este indicador de resultados reflete as realizações, sem medir os efeitos do apoio à agricultura biológica. O quadro de desempenho, acompanhamento e avaliação segue os fundos da PAC pagos aos agricultores biológicos<sup>38</sup>, o que constitui uma melhoria.

**66** Para avaliar a contribuição das medidas de desenvolvimento rural para a realização dos objetivos da PAC, os Estados-Membros e a Comissão efetuam igualmente avaliações. Em 2019, os Estados-Membros realizaram uma avaliação intercalar dos seus PDR. Nenhum dos quatro Estados-Membros auditados incluiu informações sobre a contribuição do apoio da PAC à agricultura biológica para os objetivos estabelecidos nos seus PDR. Em 2021, a Comissão realizou igualmente duas avaliações do impacto da PAC nas [alterações climáticas](#) e nos [recursos naturais](#). Ambas as avaliações indicaram que não foi possível determinar a contribuição direta de medidas específicas para a realização dos objetivos da PAC.

### **Os atuais instrumentos da UE não são adequados para analisar o impacto da agricultura biológica**

**67** Para analisar o impacto do apoio financeiro da UE à agricultura biológica na realização dos objetivos fixados a nível da União, a Comissão utiliza principalmente dados económicos sobre as explorações biológicas provenientes da Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA)<sup>39</sup>. A RICA fornece dados sobre o rendimento por exploração e por trabalhador, a intensidade da mão de obra e o custo dos fertilizantes, pesticidas e produtos veterinários.

---

<sup>38</sup> [Regulamento de Execução \(UE\) 2022/1475 da Comissão](#), anexo IV, ponto 4, alínea i).

<sup>39</sup> JRC, *Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP*, 2023.

**68** Das 80 000 explorações agrícolas incluídas na base de dados, 10% são biológicas. Estas explorações estão distribuídas de forma desigual pelos Estados-Membros e não são representativas<sup>40</sup>, o que constitui um obstáculo à utilização da RICA para analisar o impacto da agricultura biológica. Em novembro de 2023, a RICA foi substituída pela Rede de Informação de Sustentabilidade Agrícola (RISA)<sup>41</sup>, que ainda não está operacional.

**69** O plano de ação da UE para a agricultura biológica adotado em 2021 comporta uma medida para recolher de forma contínua dados sobre os benefícios ambientais, económicos e sociais deste modo de produção a partir de 2022. A RISA reunirá dados ambientais e sociais das explorações agrícolas da União, para além dos dados económicos já recolhidos. Todavia, a Comissão ainda não tomou em conta a limitação relativa às explorações biológicas na RICA nem na RISA.

**70** De acordo com a Comissão, os dados ambientais da RISA poderiam ser complementados com a utilização do módulo de solos do inquérito estatístico areolar sobre utilização/ocupação do solo (LUCAS). Este módulo fornece informações sobre os solos (degradação, erosão, compactação, poluição, alterações dos níveis de carbono orgânico) e a biodiversidade. Contudo, das amostras usadas, não indica quais são provenientes de solos cultivados segundo o modo de produção biológico.

**71** Estas informações estão disponíveis nos Estados-Membros, constando dos sistemas de informação utilizados para localizar as parcelas agrícolas e efetuar os pagamentos da PAC aos agricultores. Em 2023, apenas metade dos Estados-Membros concedia à Comissão acesso parcial a estas informações, principalmente por razões de confidencialidade.

---

<sup>40</sup> Comissão, *Organic farming in the EU – A decade of organic growth*, janeiro de 2023, p. 9.

<sup>41</sup> Regulamento (UE) 2023/2674.

## Menos variáveis estatísticas recolhidas sobre o setor biológico

**72** É essencial dispor de dados estatísticos sobre o setor biológico para avaliar a política da União em matéria de agricultura biológica e acompanhar os progressos dos planos de ação da UE para a produção biológica<sup>42</sup>. Desde 2008, todos os Estados-Membros têm de<sup>43</sup> enviar anualmente à Comissão dados pormenorizados sobre o modo de produção biológico, designadamente a superfície de terras cultivadas, a produção vegetal e animal, o número de animais e o número de operadores.

**73** Em 2022, quando o atual regulamento relativo à agricultura biológica entrou em vigor, esta obrigação foi suprimida e a recolha de dados estatísticos para o setor biológico tornou-se facultativa para os Estados-Membros. Até à data, apenas oito Estados-Membros<sup>44</sup> concordaram formalmente em continuar a enviar dados sobre a agricultura biológica à Comissão<sup>45</sup>. Por conseguinte, muitos agregados da UE deixaram de ser calculados para 2021 e 2022, incluindo os relativos às terras cultivadas em modo de produção biológico, devido à falta de dados dos Estados-Membros.

**74** A partir de 2026, voltará a ser obrigatório para todos os Estados-Membros o envio de estatísticas sobre a agricultura biológica. Os dados serão recolhidos, juntamente com outras estatísticas agrícolas, com base no [regulamento relativo às estatísticas dos fatores de produção e produtos agrícolas](#) (regulamento SAIO). De acordo com a Comissão, esta medida proporcionará uma melhor garantia de qualidade, uma vez que todos os Estados-Membros terão de assegurar sistematicamente a coerência e a homogeneidade dos dados relativos à agricultura biológica com os outros dados agrícolas.

---

<sup>42</sup> Considerando 20 do [Regulamento \(UE\) 2022/2379](#).

<sup>43</sup> Artigo 36º do [Regulamento \(CE\) nº 834/2007](#) e artigo 93º do [Regulamento \(CE\) nº 889/2008](#) da Comissão.

<sup>44</sup> Espanha, Finlândia, Itália, Lituânia, Letónia, Malta, Suécia e Eslováquia.






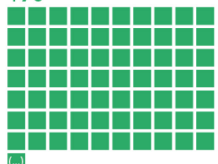
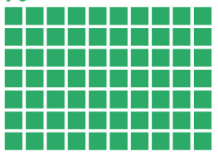










<sup>45</sup> [Acordo do SEE](#) sobre estatísticas relativas à agricultura biológica [em inglês, francês e alemão], 12 de fevereiro de 2020.

**75** O regulamento SAIO recolherá novos dados sobre a proporção de terras cultivadas em modo de produção biológico que são tratadas com pesticidas e a quantidade utilizada, o que constitui uma melhoria. Este regulamento exigirá menos variáveis estatísticas sobre a agricultura biológica do que o regulamento relativo à agricultura biológica (ver [figura 15](#)). Por conseguinte, a Comissão já reduziu a quantidade de dados recolhidos para o setor biológico em 2022.



**Figura 15 – Desde 2022, foram recolhidos menos dados sobre a agricultura e a produção biológicas**

■ = Número de variáveis estatísticas recolhidas

Dados recolhidos	2009-2021 - com base no reg. relativo à agricultura biológica	2022-2025 - com base num acordo facultativo	A partir de 2026 - com base no regulamento SAIO	Dados que deixam de ser recolhidos a partir de 2026 com base no regulamento SAIO
Operadores biológicos	17 	17 		Por exemplo, produtores biológicos, transformadores (por setor), importadores e exportadores
Superfície cultivada em conversão para a agricultura biológica	+70  <small>(...)</small>	3 	4 	Com exceção da superfície agrícola total, das terras aráveis, das culturas permanentes e das pastagens permanentes
Superfície cultivada totalmente convertida para a agricultura biológica	+70  <small>(...)</small>	70 	55 	Por exemplo, dados relativos a culturas em estufas e pousios
Produção vegetal biológica	60 	60 	50 	Por exemplo, dados sobre trigo e espelta, culturas secas e proteaginosas, culturas de raízes, oleaginosas, culturas de fibras, tabaco e lúpulo
Animais de criação em modo biológico	20 	7 	7 	Por exemplo, dados sobre cavalos, coelhos, aves de capoeira (exceto galinhas poedeiras) e colmeias
Produção animal biológica	20 	20 	15 	Por exemplo, dados sobre aves de capoeira (exceto galinhas), leite de búfala e mel

Fonte: TCE, com base nos questionários do Eurostat e nos atos de execução do regulamento SAIO.

**76** Há muito tempo que o setor biológico da UE<sup>46</sup> devia ter melhorado as informações disponíveis no mercado sobre os produtos alimentares biológicos. Mas a recolha de mais dados implica um custo adicional para os Estados-Membros e a Comissão. Em 2021, a Comissão começou a publicar dados mensais sobre os [preços dos produtos alimentares biológicos](#) para complementar as estatísticas já recolhidas<sup>47</sup>. Embora este seja um passo na direção certa, os dados apresentam grandes problemas de qualidade (ou seja, não são comparáveis de um Estado-Membro para outro, os preços são recolhidos em diferentes fases da cadeia alimentar e faltam imensos dados).

**77** Os Estados-Membros podem igualmente recolher dados suplementares sobre o mercado nacional de produtos biológicos. Durante as visitas de auditoria aos Estados-Membros, o Tribunal constatou que, nos seus planos de ação para a produção biológica, a Itália e a Roménia salientaram a necessidade de melhorar a transparência do mercado através de melhores dados sobre o consumo nacional e a circulação de produtos biológicos na UE. Porém, ainda não tinham tomado medidas para o efeito. Na Áustria, as autoridades adquirem dados pormenorizados sobre o mercado nacional a fornecedores privados de dados. Na Dinamarca, os dados pormenorizados sobre o mercado são recolhidos através do serviço nacional de estatística (ver [caixa 7](#)).

### Caixa 7

#### A Dinamarca recolhe dados pormenorizados sobre o mercado do setor biológico

A Dinamarca recolhe e publica dados anuais sobre o mercado do setor biológico através do seu serviço nacional de estatística. Os retalhistas dinamarqueses têm a obrigação legal de fornecer informações pormenorizadas sobre:

- as vendas de produtos biológicos no mercado interno e externo, bem como os canais de venda utilizados;
- as compras de produtos biológicos provenientes de outros Estados-Membros ou de fora da UE;
- o volume de negócios e a quota de mercado por grupo de produtos.

<sup>46</sup> Planos de ação da UE para a produção biológica.

<sup>47</sup> Desde 2021, os Estados-Membros têm de comunicar à Comissão os preços mensais de um conjunto de produtos biológicos ([Regulamento \(UE\) 2019/1746](#) que altera o Regulamento (UE) 2017/1185 – anexo II).

## Conclusões e recomendações

**78** De um modo geral, o Tribunal concluiu que as políticas nacionais e da União para o setor biológico apresentavam lacunas. Os fundos da PAC foram utilizados para aumentar a superfície dedicada à agricultura biológica, sem se ter suficientemente em conta os objetivos ambientais e de mercado estabelecidos na política da UE para a agricultura biológica. Por último, o impacto da política não pôde ser avaliado devido a limitações relacionadas com os dados.

**79** O Tribunal constatou que a política da UE para o setor biológico é enfraquecida pelas lacunas no quadro estratégico. A Comissão utiliza planos de ação para orientar o desenvolvimento do setor. Embora o plano de ação de 2021-2027 constitua uma melhoria em relação ao anterior, os seus três principais objetivos continuam a não conter metas quantificáveis, nem meios para medir os progressos realizados. A meta da UE de dedicar 25% das terras agrícolas ao modo de produção biológico até 2030 não é complementada por metas que contemplem outros elementos do setor. Não existe uma estratégia nem metas da União para o setor biológico para além de 2030 (pontos [19](#) a [24](#)).

**80** A ação a nível nacional é essencial para apoiar a política da UE. O Tribunal constatou que os Estados-Membros desenvolveram políticas nacionais para o setor biológico a ritmos diferentes e com níveis de qualidade variáveis. Na sua programação dos fundos da PAC, os Estados-Membros só parcialmente consideraram as necessidades específicas do seu setor biológico (pontos [25](#) a [35](#)).

## Recomendação 1 – Reforçar o quadro estratégico da UE para o setor biológico e melhorar a ligação com o apoio da PAC

---

A Comissão deve:

- a) melhorar a abordagem estratégica da UE para o setor biológico,
  - i) definindo uma visão a longo prazo para o setor para além de 2030;
  - ii) estabelecendo objetivos mensuráveis e indicadores de base para avaliar os progressos alcançados;
  - iii) ponderando incluir objetivos adicionais para complementar a meta de dedicar 25% da superfície à agricultura biológica, a fim de assegurar o desenvolvimento global do setor (por exemplo, para incentivar a produção e o consumo biológicos);
- b) na PAC pós-2027, incentivar os Estados-Membros a associarem melhor a utilização do apoio da PAC às necessidades que assinalaram para o setor biológico.

**Prazo de execução: a) final de 2026; b) final de 2027**

**81** O Tribunal constatou que os Estados-Membros não garantiram uma aplicação coerente das regras de produção biológica e raramente incluíram princípios biológicos que fossem além dos requisitos legais no apoio da PAC à agricultura biológica (pontos **37** a **43**). O recurso generalizado a derrogações permitindo a utilização de sementes não biológicas não incentiva os agricultores a produzirem sementes biológicas e a desenvolverem este mercado (pontos **44** a **51**). À exceção do apoio à adoção da agricultura biológica, os Estados-Membros não orientaram suficientemente bem o financiamento da PAC para reforçar a posição dos agricultores na cadeia de valor e continuar a desenvolver o setor biológico (pontos **52** a **59**).

## Recomendação 2 – Integrar melhor os objetivos ambientais e de mercado da agricultura biológica na PAC

---

A Comissão deve:

- a) fornecer orientações aos Estados-Membros para que apliquem de forma coerente as regras definidas no regulamento relativo à agricultura biológica e integrar melhor os princípios deste modo de produção no apoio da PAC à agricultura biológica;
- b) avaliar a contribuição dos fundos da PAC para a sustentabilidade económica da agricultura biológica, de modo a orientar melhor o apoio da PAC pós-2027 para o setor biológico;
- c) analisar o recurso a todo o tipo de autorizações e derrogações relativas à agricultura biológica e, se adequado, tomar medidas corretivas.

**Prazo de execução: final de 2026**

**82** A PAC apoia principalmente a agricultura biológica devido aos benefícios ambientais e climáticos esperados. Contudo, o quadro de acompanhamento e avaliação criado pela Comissão e pelos Estados-Membros apenas permite o acompanhamento das despesas da UE, mas não a avaliação do seu impacto (pontos 61 a 66). A Comissão poderia avaliar o impacto do apoio da PAC através de outros instrumentos da União existentes, mas estes não contêm informações pertinentes e representativas para a agricultura biológica (pontos 68 a 71). O processo de elaboração de políticas continua a ser afetado pela reduzida disponibilidade de dados sobre o setor biológico, incluindo sobre o mercado dos produtos biológicos (pontos 72 a 77).

### **Recomendação 3 – Assegurar a disponibilidade de dados pertinentes para avaliar o desenvolvimento da agricultura biológica**

---

A Comissão deve:

- a) com base nos dados já recolhidos, colaborar com os Estados-Membros para avaliar a contribuição do apoio da PAC à agricultura biológica para a realização dos objetivos da política;
- b) recolher informações pertinentes e representativas sobre a agricultura biológica na RISA para avaliar o impacto do apoio da PAC;
- c) analisar a necessidade de recolher dados mais pormenorizados sobre o setor biológico (por exemplo, operadores biológicos, superfície em conversão, etc.) para fundamentar as decisões políticas.

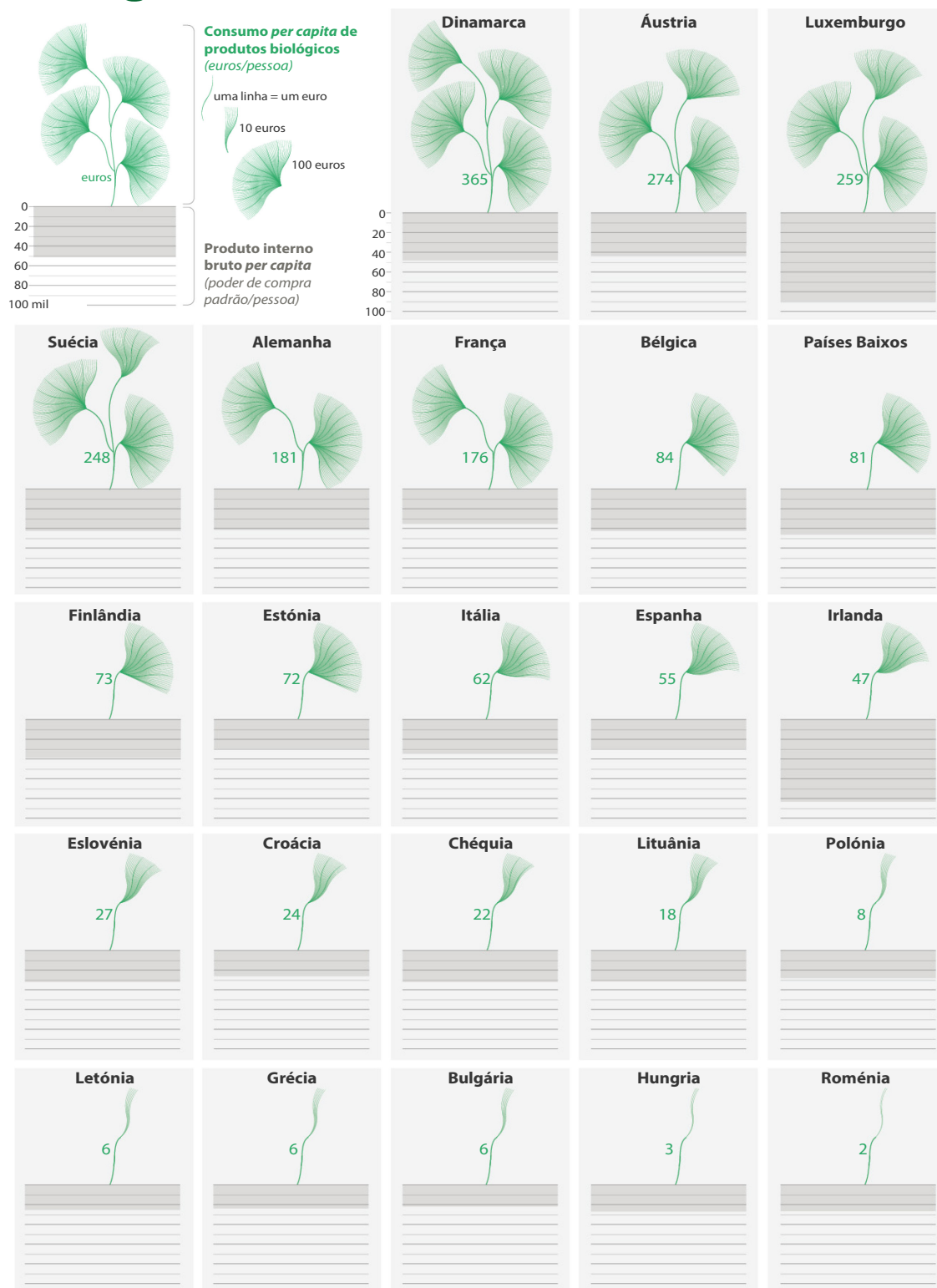
**Prazo de execução: a) e b) final de 2027; c) final de 2028**

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 10 de julho de 2024.

*Pelo Tribunal de Contas*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Anexo – Consumo de produtos biológicos nos Estados-Membros



*Nota:* não existem dados sobre o consumo de produtos biológicos em Chipre, Malta, Portugal e Eslováquia.

*Fonte:* TCE, com base em dados das [estatísticas FiBL](#) para as vendas a retalho de produtos biológicos e em dados do Eurostat sobre o [Produto Interno Bruto](#) (última extração em 20 de abril de 2024).

## Siglas e acrónimos

**FEADER:** Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

**LUCAS:** inquérito estatístico areolar sobre utilização/ocupação do solo

**PAC:** política agrícola comum

**PDR:** programa de desenvolvimento rural

**RICA:** Rede de Informação Contabilística Agrícola

**RISA:** Rede de Informação de Sustentabilidade Agrícola



## Glossário

**Cadeia de abastecimento biológico:** todas as atividades realizadas para fornecer produtos biológicos a um consumidor final, incluindo, nomeadamente, a agricultura, a transformação, a distribuição e a venda a retalho.

**Horizonte Europa:** programa da UE para o financiamento da investigação e inovação no período de 2021-2027.

**Horizonte 2020:** programa da UE para o financiamento da investigação e inovação no período de 2014-2020.

**Pacto Ecológico Europeu:** estratégia de crescimento da UE, adotada em 2019, cuja finalidade é atingir a neutralidade climática da União até 2050.

**Política agrícola comum:** política unificada da UE no domínio da agricultura, que inclui subsídios e um conjunto de outras medidas concebidas para garantir a segurança alimentar, assegurar um nível de vida equitativo aos agricultores da União, promover o desenvolvimento rural e proteger o ambiente.

**Programa de desenvolvimento rural:** conjunto de objetivos e medidas plurianuais de natureza nacional ou regional, aprovado pela Comissão, para a execução da política de desenvolvimento rural da UE.

**Superfície agrícola utilizada:** superfície total das terras agrícolas, composta por terrenos aráveis, pastagens permanentes, culturas permanentes e hortas familiares.

## Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-19>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-19>

## Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Keit Pentus-Rosimannus, com a colaboração de Annikky Lamp, chefe de gabinete e Daria Bochnar, assessora de gabinete; Ramona Bortnowschi, responsável principal; Mihaela Vacarasu, responsável de tarefa; Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu e Mateusz Minich, auditores. Laura McMillan prestou assistência linguística e Alexandra Mazilu assistência gráfica.



*Da esquerda para a direita: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu e Daria Bochnar.*

# DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

## Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-2903-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/765814	QJ-AB-24-019-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2925-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/847540	QJ-AB-24-019-PT-N

A agricultura biológica é um método agrícola de produção de alimentos que utiliza substâncias e processos naturais. A Comissão estabeleceu a meta de dedicar 25% das terras agrícolas da UE à agricultura biológica até 2030 – um aumento significativo em relação aos 10,5% em 2022. O Tribunal constatou que faltam elementos importantes na estratégia da agricultura biológica da União, como objetivos quantificáveis e formas de medir os progressos. Os fundos da UE afetados à agricultura biológica (mais de 12 mil milhões de euros no período de 2014-2022) ajudaram a ampliar a superfície de produção biológica, mas os objetivos ambientais e de mercado não foram suficientemente tidos em conta. Além disso, o impacto da política não pôde ser avaliado devido a limitações relacionadas com os dados. O Tribunal formulou recomendações no sentido de melhorar a estratégia e a eficácia dos fundos da UE para o setor da agricultura biológica.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações  
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/contact](https://eca.europa.eu/pt/contact)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors