

Relatório Especial

## Reestruturação e plantação de vinhas na União Europeia

Impacto incerto na competitividade e pouca ambição ambiental



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	Pontos
<b>Síntese</b>	I-X
<b>Introdução</b>	01-16
<b>O setor vitivinícola da UE</b>	01-09
<b>Equilíbrio entre a oferta e a procura</b>	10-11
<b>Funções e responsabilidades</b>	12-13
<b>Ambiente e clima</b>	14-16
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	17-21
<b>Observações</b>	22-70
<b>As ações da UE para reestruturar as explorações e evitar o excesso de oferta no setor vitivinícola não visam diretamente a competitividade</b>	22-42
Falta de clareza quanto à forma como a medida de reestruturação aumenta a competitividade	24-32
O regime de autorizações de plantação não está diretamente associado ao aumento da competitividade	33-42
<b>A política vitivinícola da UE fica aquém dos objetivos ambientais da PAC</b>	43-70
A medida de reestruturação dedica pouca atenção à sustentabilidade ambiental	44-56
Não se conhecem os efeitos ambientais do regime de autorizações de plantação	57-61
A ambição ambiental da política vitivinícola da UE continua a ser reduzida	62-70
<b>Conclusões e recomendações</b>	71-76
<b>Siglas e acrónimos</b>	

**Glossário**

**Respostas da Comissão**

**Cronologia**

**Equipa de auditoria**

## Síntese

I A viticultura e a vinicultura são tradições de longa data na Europa, com uma história de milhares de anos. A União Europeia (UE) é o principal produtor, consumidor e exportador de vinho a nível mundial. Em 2020, existiam 2,2 milhões de explorações vitícolas na União, e as vinhas cobriam cerca de 2% da superfície agrícola utilizada.

II Os viticultores da UE podem receber apoio financeiro da Política Agrícola Comum para reestruturar as suas vinhas, principalmente para os tornar mais competitivos. Os Estados-Membros também dispunham da possibilidade de utilizar o apoio para melhorar os sistemas de produção sustentável e a pegada ambiental da viticultura. A vinha é uma das culturas com utilização mais intensiva de pesticidas, e o aquecimento global tem um impacto significativo nesta cultura.

III Desde 2016, os viticultores podem solicitar autorizações para plantar novas vinhas. As autorizações são gratuitas e podem ser distribuídas *pro rata* e/ou com base em critérios de elegibilidade e de prioridade. Este regime de autorizações de plantação visa permitir um crescimento progressivo, evitando simultaneamente uma capacidade de oferta excessiva, com efeitos sociais e ambientais negativos.

IV A auditoria do Tribunal examinou até que ponto a medida de reestruturação e o regime de autorizações de plantação ajudaram a aumentar a competitividade dos viticultores e a sustentabilidade ambiental da produção de vinho. O Tribunal analisou também a conceção da medida ao abrigo dos novos planos estratégicos da Política Agrícola Comum, a fim de avaliar a sua ambição ambiental. Decidiu realizar a presente auditoria tendo em consideração a materialidade da medida de reestruturação, que representa mais de 5 mil milhões de euros entre 2014 e 2023. Esta não era auditada desde 2012, e o trabalho anterior do Tribunal nunca abrangeu o regime de autorizações de plantação.

V O Tribunal concluiu que este quadro político para aumentar a competitividade dos viticultores apresenta insuficiências em termos de conceção e aplicação e fica aquém dos objetivos ambientais da Política Agrícola Comum.

**VI** O quadro subjacente à medida de reestruturação carece de definições adequadas, estratégias coerentes e indicadores relevantes. Os cinco Estados-Membros visitados pelo Tribunal financiaram todos os pedidos elegíveis e não utilizaram critérios para selecionar projetos que promovessem a competitividade. Financiaram também projetos em que não era visível uma mudança estrutural. Nem a Comissão nem os Estados-Membros visitados avaliaram o contributo dos projetos para o objetivo de competitividade, e os beneficiários não são obrigados a comunicar a forma como a sua atividade de reestruturação os tornou mais competitivos.

**VII** O regime de autorizações de plantação visa evitar o excesso de oferta limitando o aumento da superfície vitícola em 1% por ano. Não foi realizada uma avaliação de impacto antes de este limite ser proposto e adotado pelos legisladores. Os Estados-Membros também podem limitar o crescimento em certas áreas de produção, fazendo com que o aumento ao nível regional ou local possa ser bastante superior ao limite de 1%, sem que os Estados-Membros sejam obrigados a avaliar o seu impacto. O Tribunal constatou que a reestruturação de vinhas velhas pode aumentar significativamente a produção. Ao concederem autorizações, os Estados-Membros visitados pelo Tribunal utilizam apenas um número reduzido de critérios de elegibilidade e de prioridade ligados à competitividade, e as autorizações são muitas vezes distribuídas *pro rata*. Os beneficiários obtêm superfícies muito pequenas, o que os impede de fazer planos e pode prejudicar o objetivo de competitividade.

**VIII** O Tribunal constatou também que a medida e o regime auditados apenas tiveram parcialmente em conta a proteção ambiental, apesar do elevado volume de financiamento em causa. Os cinco Estados-Membros visitados não avaliaram o impacto ambiental esperado dos programas de apoio nacionais, e os objetivos estratégicos e metas que estabeleceram para a medida de reestruturação demonstraram pouca ambição em termos de sustentabilidade ambiental. Na prática, os projetos não procuraram reduzir o impacto da viticultura no clima e/ou no ambiente. O Tribunal constatou que, em certas circunstâncias, podem mesmo ter o efeito oposto, nomeadamente a mudança para castas que necessitam de mais água e exigem a instalação de sistemas de irrigação.

**IX** A ambição ambiental continua a ser reduzida no período de programação de 2023-2027. A condicionalidade deixou de ser aplicável aos beneficiários da medida de reestruturação. Além disso, os Estados-Membros têm de destinar apenas um mínimo de 5% da dotação do setor vitivinícola a objetivos climáticos e ambientais. No contexto de uma política agrícola comum mais ecológica, 40% das suas despesas esperadas devem visar objetivos relacionados com o clima.

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

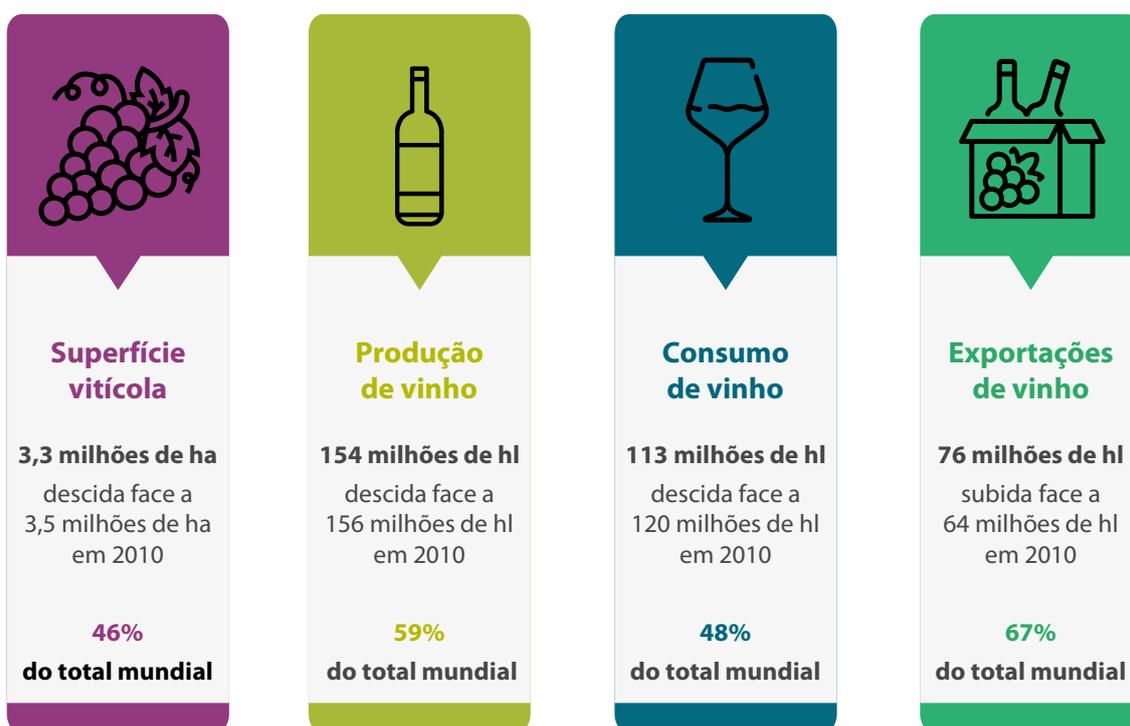
- o orientar a medida de reestruturação e o regime de autorizações de plantação de forma a promover a competitividade;
- o aumentar a ambição ambiental da política vitivinícola.

# Introdução

## O setor vitivinícola da UE

**01** A viticultura e a vinicultura são tradições de longa data na Europa, com uma história de milhares de anos. A UE é o principal produtor, consumidor e exportador de vinho a nível mundial (ver *figura 1*). A viticultura proporciona quase 1 milhão de postos de trabalho na União<sup>1</sup>.

**Figura 1 – Superfície vitícola e produção, consumo e exportações de vinho na UE em 2021**

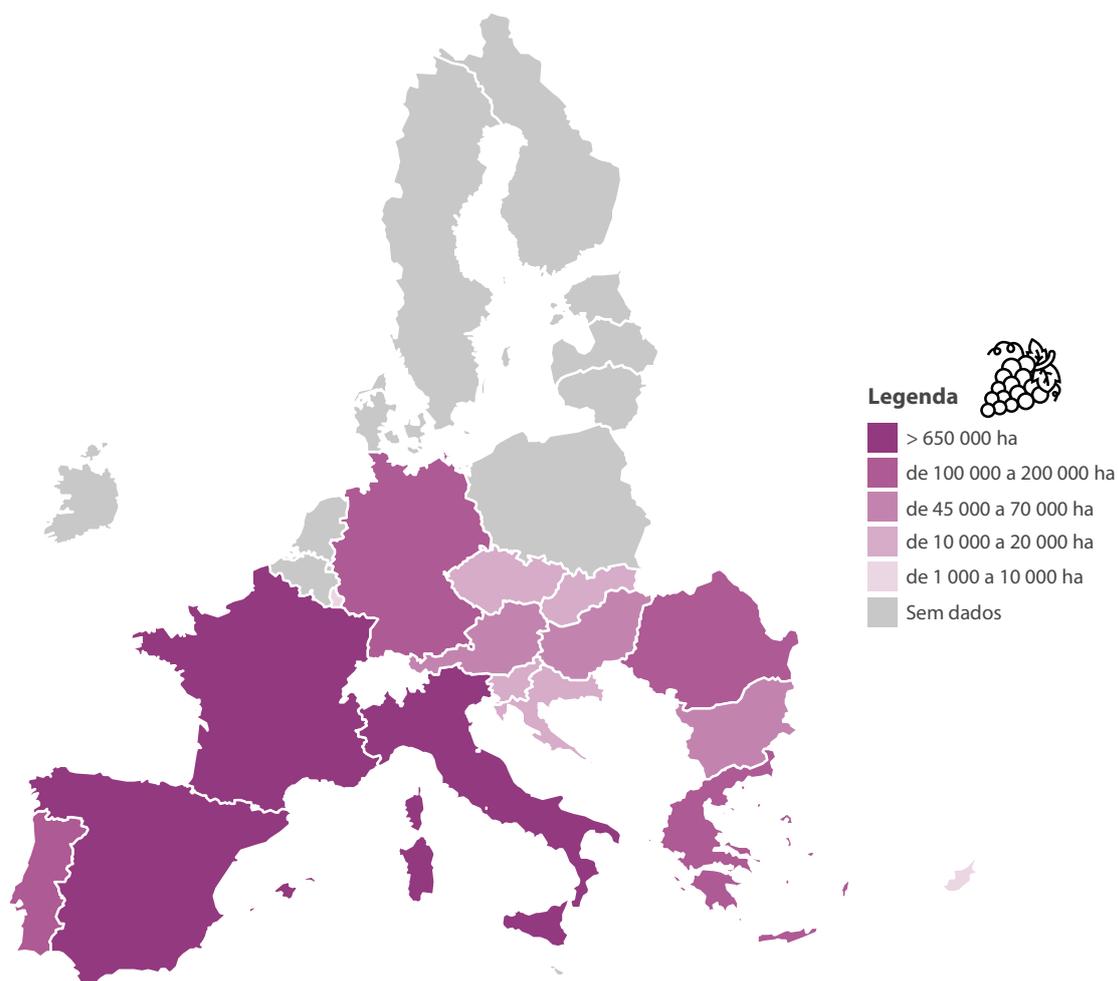


Fonte: TCE, com base em dados da [Organização Internacional da Vinha e do Vinho \(OIV\)](#). As informações apresentadas dizem respeito apenas aos Estados-Membros que comunicam os dados em questão.

<sup>1</sup> Eurostat, *Farm labour force* (ef\_lf\_size).

**02** Em 2020, existiam 2,2 milhões de explorações vitícolas na UE e as vinhas cobriam cerca de 2% da superfície agrícola utilizada da União (ver [figura 2](#)). Entre as explorações vitícolas, 83% tinham menos de 1 hectare de vinha<sup>2</sup>. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, o valor da produção de uvas na UE representa 7,5% do valor da produção agrícola da União<sup>3</sup>.

**Figura 2 – Superfície vitícola na UE (2020)**



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat, [Wine-grower holdings by production \(vit\\_t1\)](#). As informações apresentadas dizem respeito apenas aos Estados-Membros que comunicam dados relativos à sua superfície vitícola.

<sup>2</sup> Eurostat, [Vineyards in the EU - statistics](#).

<sup>3</sup> Estatísticas da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, [Value of Agricultural Production](#), 2019.

**03** O consumo de vinho a nível mundial sofreu uma ligeira descida (2,5%) entre 2010 e 2021. No mesmo período, a quota da UE nas exportações de vinho manteve-se relativamente estável, em cerca de 65%-67%, embora o volume de exportações de vinho da União tenha aumentado de 64 para 76 milhões de hl (um crescimento de 19%) na última década. Itália, França e Espanha produziram e exportaram quase 80% do vinho da UE em 2021<sup>4</sup>. As exportações da União tiveram como principais destinos os EUA (25% do total), o Reino Unido (14%), a Rússia (9%), a China e o Canadá (7% cada)<sup>5</sup>. Em 2020, 82% da superfície vitícola da UE foi utilizada para produzir vinhos abrangidos pelos dois regimes europeus em matéria de indicações geográficas<sup>6</sup>: a denominação de origem protegida (DOP) e a indicação geográfica protegida (IGP) – ver [caixa 1](#).

### **Caixa 1 – Regimes da UE que abrangem o vinho produzido em zonas geográficas específicas**

#### **Denominação de origem protegida (DOP)**

Os produtos com DOP têm de ser produzidos numa zona geográfica determinada utilizando modos de produção reconhecidos e registados. Os vinhos com DOP têm de ser produzidos exclusivamente com uvas da zona em questão.

#### **Indicação geográfica protegida (IGP)**

Os produtos com IGP possuem uma qualidade, reputação ou outras características específicas que podem ser atribuídas a uma origem geográfica determinada. Os vinhos com IGP têm de ser produzidos com pelo menos 85% de uvas da zona em questão.

Fonte: [Regulamento \(UE\) n.º 1308/2013](#), artigo 93.º.

---

<sup>4</sup> OIV, [estatísticas sobre o vinho](#), 2021 [em inglês].

<sup>5</sup> Comissão Europeia, [portal Agridata – comércio de vinho na campanha de comercialização de 2020/2021](#) [em inglês].

<sup>6</sup> Eurostat, [Wine-grower holdings by production \(vit\\_t1\)](#).

**04** O mercado do vinho da UE é altamente regulamentado. Ao abrigo da Política Agrícola Comum (PAC), o ato jurídico de base para o período de 2014-2022 (válido até outubro de 2023 no que respeita os programas de apoio ao setor vitivinícola) é o [Regulamento \(UE\) nº 1308/2013](#) que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas (OCM). São também aplicáveis vários atos delegados e de execução – ver [figura 3](#).

**Figura 3 – Quadro jurídico do mercado do vinho**



Fonte: TCE, com base em *Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector*, Comissão Europeia, SWD(2020) 232, pp. 10-12.

**05** Os viticultores e os vinicultores são elegíveis para apoio financeiro da PAC, que pode consistir em apoio específico ao abrigo da OCM vitivinícola (principalmente através dos programas de apoio nacionais neste setor), mas também em pagamentos diretos e apoio a medidas de desenvolvimento rural e/ou medidas horizontais de promoção<sup>7</sup>. No período de 2014-2020, a OMC vitivinícola representou 7,1 mil milhões de euros, o equivalente a 41% do orçamento total para medidas de mercado ao abrigo da PAC e a 1,7% do orçamento total da PAC<sup>8</sup>. Ao nível da UE, não há dados disponíveis para quantificar os pagamentos diretos e o apoio ao desenvolvimento rural no setor vitivinícola.

<sup>7</sup> [Regulamento \(UE\) nº 1144/2014](#) relativo à execução de ações de informação e de promoção dos produtos agrícolas.

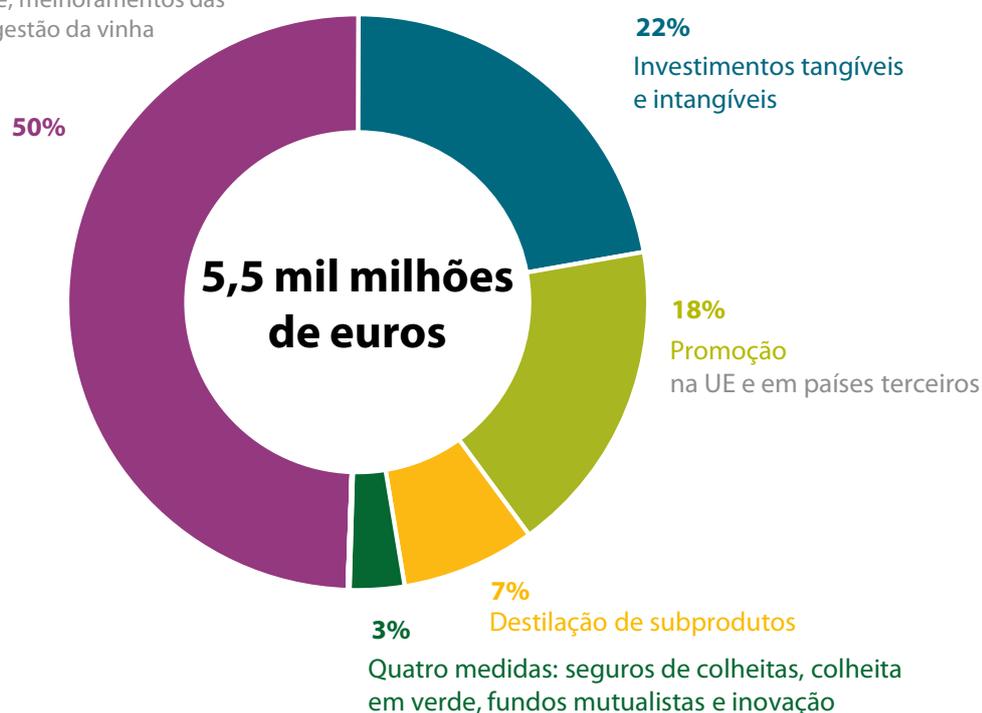
<sup>8</sup> Parlamento Europeu – Fichas temáticas sobre a União Europeia – [O financiamento da PAC](#).

**06** O orçamento anual total para os programas de apoio nacionais é de cerca de mil milhões de euros, perfazendo 5,5 mil milhões de euros para o período de 2014 a 2018 e 5,3 mil milhões de euros para o período de 2019 a 2023<sup>9</sup>. Os programas de apoio nacionais podem financiar oito medidas de apoio, mas, entre 2014 e 2018, a maior parte do financiamento da UE destinou-se a três: reestruturação e reconversão (50% – a seguir designada por "reestruturação"), investimentos (22%) e promoção (18%) – ver *figura 4*.

**Figura 4 – Medidas de apoio e financiamento dos programas de apoio nacionais em 2014-2018**

**Reestruturação e reconversão de vinhas**

Reconversão varietal, realocização de vinhas, replantação por motivos de saúde ou de fitossanidade, melhoramentos das técnicas de gestão da vinha

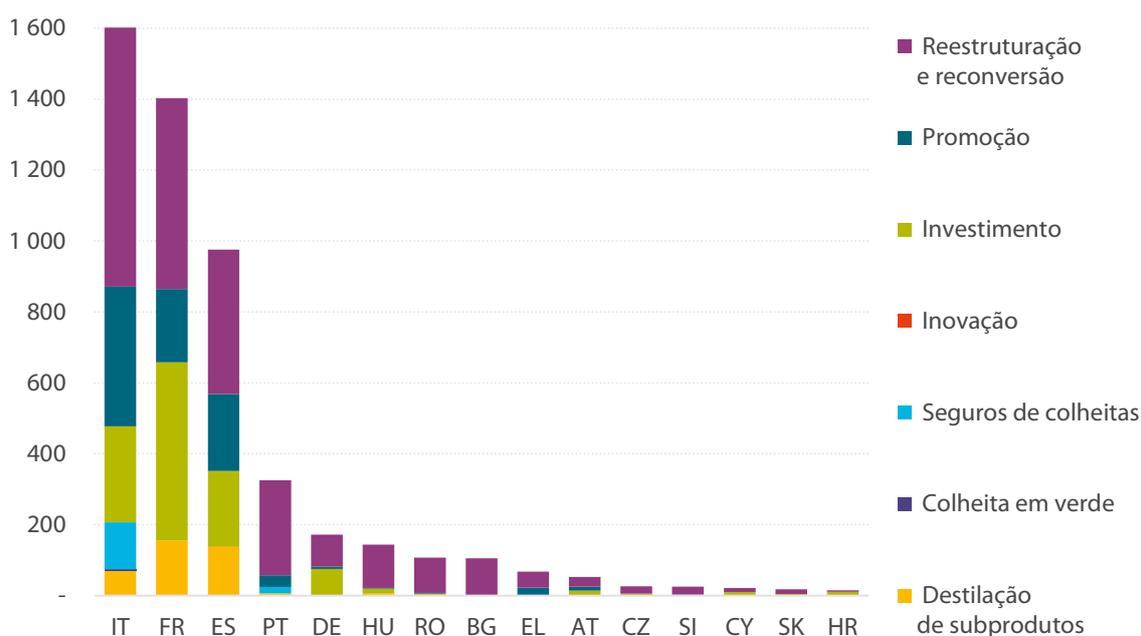


Fonte: TCE, com base em dados sobre as despesas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia.

<sup>9</sup> TCE, com base no orçamento da UE.

**07** Em 2014, 18 Estados-Membros da UE tinham uma dotação financeira para o setor vitivinícola<sup>10</sup>. Dois deles (Malta e Luxemburgo) decidiram transferir os fundos para o orçamento de pagamentos diretos em vez de criar um programa de apoio nacional. Espanha optou por uma estratégia mista, transferindo apenas parte da sua dotação para pagamentos diretos. Itália é o maior beneficiário de financiamento dos programas de apoio nacionais (32%), seguindo-se França (28%) e Espanha (19%) – ver *figura 5*.

**Figura 5 – Despesas dos programas de apoio nacionais por Estado-Membro (2014-2018), em milhões de euros**



Fonte: TCE, com base em dados do AGREX. A Lituânia não realizou qualquer despesa.

<sup>10</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, anexo VI.

**08** A reforma da política vitivinícola de 2013 tinha como principal objetivo aumentar a competitividade dos produtores de vinho da UE, preservando a autenticidade e as tradições da viticultura europeia e reforçando o seu papel social e ambiental nas zonas rurais<sup>11</sup>. A Comissão explica mais claramente os objetivos da política vitivinícola na sua [avaliação das medidas da PAC aplicáveis ao setor vitivinícola](#):

- reforçar a competitividade do setor;
- assegurar o bom funcionamento do mercado interno, nomeadamente aumentando a viabilidade comercial dos produtos vitivinícolas e garantindo um aumento ordenado das plantações de vinha;
- garantir a qualidade do vinho da UE, tendo em conta as expectativas dos consumidores;
- incentivar uma abordagem responsável face a situações de crise;
- proteger o ambiente.

**09** A partir de novembro de 2023, os programas de apoio nacionais serão incorporados nos planos estratégicos da PAC. Os Estados-Membros terão a liberdade de escolher o(s) objetivo(s) que pretendem alcançar no setor vitivinícola, entre uma lista de 11 objetivos<sup>12</sup> em que se incluem: a melhoria da sustentabilidade económica e da competitividade; a atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas; a melhoria da sustentabilidade dos sistemas de produção e redução do impacto ambiental; a melhoria das condições de emprego; a adaptação às exigências do mercado.

---

<sup>11</sup> *"EU wine policy contributes to maintaining the reputation and competitiveness of EU wine"*.

<sup>12</sup> Regulamento (UE) 2115/2021, artigo 57º.

## Equilíbrio entre a oferta e a procura

**10** Entre o final da década de 1970 e 2010, o setor vitivinícola da UE apresentou excedentes de produção estruturais, que afetaram a competitividade dos viticultores. Por conseguinte, durante décadas, a política vitivinícola da União concentrou-se em alcançar um equilíbrio entre a oferta e a procura, através de reformas setoriais subsequentes. A Comissão aplicou várias medidas, tais como a destilação dos excedentes, a introdução de restrições à plantação e a concessão de subsídios para o arranque ou a reestruturação de vinhas.

**11** Em 2016, o novo regime de autorizações de plantação (a seguir designado por "regime") substituiu o anterior sistema de direitos de plantação, ao abrigo do qual os direitos de plantação de vinhas eram comprados ou vendidos. No novo regime, as autorizações são concedidas aos requerentes gratuitamente, sendo distribuídas *pro rata* e/ou com base em critérios de elegibilidade e de prioridade. Os beneficiários podem pedir autorização para iniciar ou aumentar a sua superfície vitícola. O novo regime permite um crescimento controlado do potencial de produção ("garantir um aumento ordenado das plantações de vinhas") dentro de certos limites, designadamente um aumento anual máximo de 1%. O regime é aplicado em 13 países produtores de vinho da UE com uma superfície vitícola superior a 10 000 ha e estará em vigor até dezembro de 2045. Em abril de 2023, a Croácia ainda não o tinha aplicado.

## Funções e responsabilidades

**12** A legislação da UE estabelece o quadro para a regulamentação do setor vitivinícola (ver [figura 3](#)), definindo critérios de elegibilidade e de prioridade gerais para as diferentes medidas dos programas de apoio nacionais e para o regime de autorizações de plantação. A Comissão é responsável por acompanhar o desempenho do setor e supervisionar os sistemas de gestão e controlo estabelecidos nos Estados-Membros. Avalia os programas de apoio nacionais e verifica se cumprem as regras da UE.

**13** Os Estados-Membros decidem quais as medidas a incluir nos seus programas de apoio nacionais e o orçamento que atribuem a cada uma delas. As autoridades nacionais/regionais executam estes programas em regime de gestão partilhada, o que significa que definem critérios de elegibilidade e de prioridade específicos, realizam controlos e efetuam pagamentos aos beneficiários. Os Estados-Membros são também responsáveis por autorizar as plantações de vinha, mantendo a Comissão informada sobre a aplicação do regime.

## Ambiente e clima

**14** As vinhas caracterizam-se frequentemente por uma utilização intensiva de pesticidas<sup>13</sup> (principalmente fungicidas) para combater doenças como a infeção do míldio<sup>14</sup>. Em França, por exemplo, embora as vinhas representem 3% das terras agrícolas, o setor utiliza 20% dos fungicidas do país<sup>15</sup>. Em Itália, mais de 95% dos viticultores aplicam produtos fitossanitários, a percentagem mais elevada entre os principais tipos de culturas<sup>16</sup>. No entanto, existem riscos para o ambiente e a saúde associados à utilização de pesticidas químicos, nomeadamente devido à dispersão da pulverização<sup>17</sup>.

**15** A utilização de pesticidas é muito mais limitada na produção biológica de uvas do que na sua produção convencional. Entre 2013 e 2019, as vinhas biológicas aumentaram 55% (de 244 322 ha para 379 269 ha), representando agora 12% da superfície vitícola total da União<sup>18</sup>.

**16** As alterações climáticas têm um impacto significativo na viticultura. O aquecimento do clima influencia o rendimento e a qualidade e cria problemas como a sobrematuração das uvas. As alterações climáticas também trazem consigo condições meteorológicas mais extremas, nomeadamente granizo e geadas de primavera. Os produtores poderão ter de ponderar diferentes formas de adaptação a esta mudança das condições, por exemplo utilizando castas diferentes, deslocalizando a produção e aplicando outras técnicas de gestão das vinhas.

---

<sup>13</sup> Orre-Gordon *et al.*, "Viticulture can be modified to provide multiple ecosystem services", *Ecosystem Services in Agricultural and Urban Landscapes*, 2013, pp. 43-57.

<sup>14</sup> Delière *et al.*, "Field evaluation of an expertise-based formal decision system for fungicide management of grapevine downy and powdery mildews", *Pest Management Science*, 2015 71 (9), 1247–1257.

<sup>15</sup> "Pesticide challenge leaving French viticulture with little choice", Euractiv, 2019.

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estatística de Itália, 2010.

<sup>17</sup> Diretiva 2009/128/CE relativa à utilização sustentável dos pesticidas, considerando 14.

<sup>18</sup> Eurostat, *Organic crop area by agricultural production methods and crops* (org\_cropar).

## Âmbito e método da auditoria

**17** A presente auditoria centra-se na medida de apoio à reestruturação de vinhas e no regime de autorizações de plantação. A medida visa aumentar a competitividade dos viticultores, enquanto o regime de autorizações de plantação deverá evitar o excesso de oferta. Esta medida poderá também visar a melhoria da sustentabilidade dos sistemas de produção e a redução da pegada ambiental. Por seu lado, o regime poderá dar resposta a efeitos ambientais negativos.

**18** A principal questão de auditoria consistiu em saber se a medida e o regime ajudaram a aumentar a competitividade dos viticultores e a sustentabilidade ambiental da produção de vinho. O Tribunal examinou a forma como a Comissão concebeu e acompanhou a medida e o regime e o modo como os Estados-Membros os aplicaram. No que diz respeito à medida, a auditoria abrangeu o período de 2014 a 2022. O regime foi analisado a partir da sua criação, em 2016. O Tribunal examinou também a conceção da medida ao abrigo dos planos estratégicos da PAC, a fim de avaliar a sua ambição ambiental.

**19** O Tribunal decidiu realizar a presente auditoria tendo em conta a materialidade da medida de reestruturação, que representa metade dos orçamentos dos programas de apoio nacionais, ou seja, mais de 5 mil milhões do total de quase 11 mil milhões de euros relativos aos períodos de 2014 a 2018 e de 2019 a 2023 (ver ponto **06**). Além disso, esta medida não era auditada desde 2012 (ver **figura 6**), e o trabalho anterior do Tribunal nunca abrangeu o regime de autorizações de plantação. A auditoria também responde a questões de especial interesse para as partes interessadas, uma vez que se concentra no impacto económico da OCM. O Tribunal apresenta as suas conclusões e recomendações na expectativa de que sejam pertinentes para o debate sobre as novas medidas de apoio ao setor vitivinícola ao abrigo dos planos estratégicos da PAC. Não se debruçou sobre as outras sete medidas para este setor financiadas através da OCM vitivinícola (ver **figura 4**).

## Figura 6 – Trabalhos de auditoria anteriores do TCE sobre o setor vitivinícola

 Regime de arranque e medida de reestruturação e reconversão no âmbito da reforma da OCM	Relatório Especial 07/2012, <i>A reforma da organização comum do mercado vitivinícola: progressos até à data</i>
 Medidas de promoção e investimento	Relatório Especial 09/2014, <i>O apoio da UE aos investimentos e à promoção no setor vitivinícola é bem gerido e os seus resultados relativamente à competitividade dos vinhos da UE estão demonstrados?</i>
 Medidas no âmbito da OCM sobre fundos mutualistas, seguros de colheitas e colheita em verde	Relatório Especial 23/2019, <i>Estabilização dos rendimentos dos agricultores: conjunto abrangente de instrumentos, mas há que combater a sua baixa utilização e a sobrecompensação</i>
 Indicações geográficas e direitos de propriedade intelectual	Relatório Especial 06/2022, <i>Direitos de propriedade intelectual da UE – A proteção não é completamente à prova de água</i>
 Armazenamento privado e destilação de crise durante a COVID-19	Relatório Especial 09/2023, <i>Assegurar as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas durante a COVID-19 – Resposta rápida pela UE, mas pouco direcionada pelos Estados-Membros</i>

Fonte: TCE.

**20** A auditoria decorreu entre maio e dezembro de 2022. O Tribunal realizou visitas de auditoria a cinco Estados-Membros: República Checa (Morávia), Grécia (Peloponeso), Espanha (Castela-Mancha), França (vale do Ródano e Provença) e Itália (Toscânia). Estes Estados-Membros representam 70% do financiamento à reestruturação. Esta seleção abrange um vasto leque de práticas vitícolas em diferentes condições geográficas e climáticas, bem como uma combinação de gestões mais centralizadas/regionais da medida e do regime.

**21** O Tribunal recolheu provas mediante:

- o um exame dos regulamentos da UE e das orientações e atividades de acompanhamento, estatísticas, avaliações e relatórios da Comissão sobre todos os Estados-Membros produtores de vinho;
- o uma análise dos programas de apoio nacionais, estudos, convites à apresentação de propostas, regras nacionais e regionais aplicáveis (incluindo a aplicação do regime de autorizações desde 2016), estatísticas e relatórios dos Estados-Membros visitados relativamente aos períodos de 2014 a 2018 e de 2019 a 2023;
- o entrevistas a representantes da Comissão e das autoridades dos Estados-Membros, bem como a beneficiários;

- o consultas de outras partes interessadas no setor vitivinícola, tais como associações europeias e nacionais de viticultores, cooperativas e produtores de vinho;
- o o exame de um certo número de processos de projetos nos Estados-Membros visitados, selecionados de forma a abranger várias ações e tipos de beneficiários, através de análises documentais e visitas ao local. O Tribunal selecionou uma gama de beneficiários desde pequenas até grandes explorações, abrangendo tanto a agricultura biológica como a convencional. A seleção incluiu viticultores que vendem uvas, cooperativas e viticultores que produzem vinho.

## Observações

### As ações da UE para reestruturar as explorações e evitar o excesso de oferta no setor vitivinícola não visam diretamente a competitividade

**22** A medida de reestruturação tem como principal objetivo aumentar a competitividade dos viticultores. Por seu lado, o regime de autorizações de plantação visa a estabilidade do mercado, limitando o aumento das plantações de vinha para evitar que se repitam os excedentes de produção ocorridos no passado (ver ponto **10**)<sup>19</sup>. O regime pode também tornar os viticultores mais competitivos se os Estados-Membros decidirem utilizar critérios específicos para a concessão das autorizações de plantação (ver ponto **11**).

**23** O Tribunal examinou se a medida de reestruturação e o regime de autorizações de plantação ajudaram a aumentar a competitividade dos viticultores. Analisou a forma como a Comissão concebeu a medida e o regime e o modo como os Estados-Membros os aplicaram (por exemplo, definindo objetivos claros, determinando grupos-alvo e estabelecendo critérios de elegibilidade e de prioridade suscetíveis de maximizar o impacto, através da criação de sistemas de controlo). Avaliou se a Comissão e os Estados-Membros estabeleceram indicadores pertinentes e metas significativas para o desempenho económico dos viticultores e se realizaram avaliações.

---

<sup>19</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, considerando 55 e artigo 46º.

## Falta de clareza quanto à forma como a medida de reestruturação aumenta a competitividade

### Conceção da medida de reestruturação

**24** Os regulamentos da UE e as orientações da Comissão sobre os programas de apoio nacionais no setor vitivinícola não estabelecem uma definição de competitividade dos viticultores nem determinam como devem ser medidos os progressos. A Comissão informou o Tribunal de que entende a competitividade como estando ligada à capacidade de fornecer produtos de qualidade com custos e preços competitivos, proporcionando simultaneamente benefícios razoáveis aos viticultores. O [Regulamento OCM](#) associa a competitividade do setor à quota da União no mercado mundial. A avaliação da OCM refere que a competitividade depende da capacidade do setor vitivinícola da UE para produzir e vender produtos em vários mercados com características específicas que os tornem mais atrativos do que os produtos oferecidos pela concorrência.

**25** Os Estados-Membros visitados pelo Tribunal não definiram a forma como a medida de reestruturação deveria contribuir para tornar os viticultores mais competitivos, e os seus programas de apoio nacionais não contêm uma estratégia para cumprir o objetivo de competitividade. As autoridades entrevistadas pelo Tribunal consideram que as escolhas estratégicas são da responsabilidade dos viticultores. Desde 2006, nem a Comissão nem os Estados-Membros realizaram análises ou estudos prévios sobre o impacto que se espera que o apoio da UE ao setor do vinho tenha na competitividade dos viticultores.

**26** A Comissão recolhe os principais indicadores de mercado sobre o setor vitivinícola da UE: preços, produção, existências e comércio<sup>20</sup>. Os parâmetros económicos (tais como receitas e custos de produção) das explorações agrícolas, incluindo os viticultores, são comunicados na Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA) relativamente a uma amostra de produtores, sem informações sobre a sua participação na medida. Porém, os dados recolhidos no quadro da União para os projetos de reestruturação (ver [figura 7](#)), bem como os indicadores adicionais definidos pelos Estados-Membros visitados (ver [caixa 2](#)), concentram-se nas realizações e não permitem avaliar o impacto da medida em função do objetivo de tornar os viticultores mais competitivos. O Tribunal constatou que a Comissão não recolhe nem analisa sistematicamente dados sobre os parâmetros pertinentes para avaliar a competitividade dos viticultores que recorreram à medida de reestruturação.

---

<sup>20</sup> [Observatório do mercado do vinho](#) [em inglês].

**Figura 7 – Dados recolhidos sobre projetos de reestruturação**



Fonte: Regulamento de Execução (UE) 2016/1150 da Comissão, anexo IV.

## Caixa 2 – Má utilização dos indicadores para avaliar o impacto da medida na competitividade dos viticultores

Quatro dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal definiram indicadores adicionais para o acompanhamento da medida de reestruturação. O Tribunal constatou que não havia coerência entre os objetivos específicos e os indicadores correspondentes definidos ao nível nacional. Espanha não definiu indicadores adicionais.

A escolha de indicadores da **República Checa** incluía:

- para o objetivo de assegurar a biodiversidade das espécies vegetais, o número de hectares de vinhas reestruturadas com castas sobretudo de origem checa;
- no âmbito do objetivo de retenção de jovens viticultores no setor, o número de jovens beneficiários.

Não existem metas quantificadas para estes indicadores, e não é claro de que forma se podem utilizar os indicadores para avaliar a concretização dos objetivos pretendidos.

**França** definiu indicadores de realizações adicionais, com metas quantificadas, para aumentar a competitividade dos viticultores, incluindo:

- pedido de ajuda à reestruturação por, pelo menos, 70% das superfícies replantadas;
- número de castas replantadas de 30 castas diferentes por ano.

Estes indicadores não dão informações sobre a forma como a medida contribui para o objetivo de competitividade.

**27** A Comissão não documentou adequadamente a sua avaliação dos objetivos definidos pelos Estados-Membros nos programas de apoio nacionais relativamente à medida e não acompanha de forma sistemática e estrutural o grau de concretização desses objetivos. Este facto é confirmado por uma auditoria interna da Comissão, realizada em 2022, que detetou insuficiências na forma como a Comissão avalia e utiliza as informações apresentadas pelos Estados-Membros. Os auditores internos salientaram o risco de a Comissão não conseguir acompanhar eficazmente o desempenho das intervenções no setor vitivinícola.

**28** Estudos financiados pela Comissão para realizar uma avaliação *ex post* do impacto indicam que a medida tem sido amplamente utilizada nos últimos 20 anos para melhorar a eficiência e para desenvolver novos produtos adequados à procura dos consumidores<sup>21</sup>. No entanto, a avaliação de 2020 da Comissão sobre as medidas de apoio ao setor vitivinícola indicou que o respetivo estudo de apoio não pôde avaliar a medida em que os programas de apoio nacionais contribuíram para alterações na produtividade, nos custos e nos rendimentos, uma vez que o apoio recebido desses programas não foi comunicado, ou foi comunicado de forma inadequada, na base de dados RICA. Contudo, os beneficiários entrevistados durante o estudo de avaliação reconheceram que as medidas de reestruturação e investimento contribuíram de forma positiva para o seu volume de negócios e, subsequentemente, melhoraram a sua posição negocial na cadeia de abastecimento<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> *Evaluation of the Common Agricultural Policy measures applied to the wine sector*, outubro de 2012, COGEA srl; *Study on the competitiveness of European wines*, outubro de 2014, COGEA srl.

<sup>22</sup> Comissão Europeia, *Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector*, SWD(2020) 232.

## Aplicação da medida de reestruturação

**29** Os Estados-Membros podem estabelecer critérios de prioridade para a medida de reestruturação, a fim de selecionar projetos suscetíveis de contribuir para a concretização dos objetivos definidos ao nível nacional. O *quadro 1* mostra os critérios de prioridade definidos pelos Estados-Membros visitados pelo Tribunal. Porém, o Tribunal constatou que os pedidos elegíveis são financiados independentemente do seu conteúdo ou ambição. Nos casos em que a procura excedeu o orçamento disponível, os Estados-Membros aplicaram um coeficiente de redução a todos os pedidos, transferiram fundos de outras medidas dos programas de apoio nacionais, financiaram os restantes pedidos no ano seguinte ou utilizaram critérios de prioridade que não permitiam orientar os pedidos em consonância com os objetivos da medida.

## Quadro 1 – Critérios de prioridade para a medida de reestruturação nos Estados-Membros visitados pelo Tribunal

	República Checa (1)	Grécia	Espanha (Castela-Mancha)	França	Itália (3) (Toscânia)
Jovens agricultores		✓	✓	✓	✓
Compromissos de qualidade específicos		✓	✓		✓
Zonas geográficas específicas		✓			✓
Certos tipos de produtores (p. ex., PME, associações, cooperativas e explorações com seguro)		✓	✓		
Percentagem ou superfície mínimas de vinhas		✓			✓
Agricultores profissionais ou com a agricultura como principal atividade			✓		✓
Gestão biológica ou integrada		✓	✓		
Planos coletivos			✓		
Utilização de determinadas castas			✓		

Fonte: TCE, com base nas informações recebidas dos Estados-Membros.

- 1) Na República Checa, utiliza-se financiamento adicional, em detrimento de pontos de prioridade, para incentivar zonas geográficas específicas e jovens agricultores.
- 2) Em França, utiliza-se financiamento adicional, em detrimento de pontos de prioridade, para incentivar a reestruturação no âmbito de planos coletivos e a celebração de contratos de seguro para as explorações.
- 3) Em Itália, utilizam-se pontos de prioridade e financiamento adicional para incentivar zonas geográficas específicas.

**30** Segundo as regras da UE<sup>23</sup>, a medida de reestruturação deve financiar as seguintes mudanças estruturais: 1) reconversão varietal (ou seja, mudança de uma casta para outra); 2) realocação; 3) melhoramentos das técnicas de gestão da vinha (nomeadamente a introdução de sistemas avançados de produção sustentável); 4) replantação por motivos de saúde ou de fitossanidade (ver *figura 4*). De acordo com as orientações da Comissão, as atividades devem implicar alterações importantes na vinha. A "renovação normal" (definida como a replantação da mesma casta utilizando o mesmo sistema de cultivo na mesma parcela de terra) não é elegível. Além disso, o custo de arranque de uma vinha é elegível apenas nos casos abrangidos pelos pontos 1 e 2 acima indicados.

**31** No entanto, alguns Estados-Membros criaram sistemas que podem nem sempre evitar o financiamento de mudanças não estruturais ou de uma renovação normal (ver *caixa 3*). Por isso, na prática, a medida de reestruturação acelera a renovação normal das vinhas, por exemplo introduzindo pequenas alterações em parcelas menos produtivas. Além disso, o Tribunal constatou que dois Estados-Membros visitados financiam atividades de reestruturação que não estão de acordo com as orientações da Comissão em matéria de ações elegíveis. França e Itália financiam os custos do arranque de uma vinha também quando o projeto de reestruturação diz respeito a uma pequena modificação da densidade da vinha e quando a mesma casta é replantada no mesmo local.

---

<sup>23</sup> Regulamento (UE) n.º 1308/2013, artigo 46º.

### Caixa 3 – Alguns Estados-Membros podem utilizar a medida de reestruturação para financiar a renovação normal das vinhas, enquanto outros impedem que tal aconteça



Em **França**, a replantação da mesma casta com uma alteração da densidade inferior a 10% não é elegível ao abrigo da medida de reestruturação. Contudo, durante a auditoria, o Tribunal constatou que 19 de 143 parcelas tinham sido replantadas com a mesma casta e com uma alteração da densidade inferior a 10%.



Em **Itália** (Toscânia), a complexidade do sistema de informação não facilita a realização de controlos relativos a uma replantação idêntica ou a pequenas alterações da densidade, nem prevê alertas nos casos em que os beneficiários alteraram ou substituíram pedidos. Por conseguinte, existe o risco de Itália financiar atividades de reestruturação com pequenas modificações relativamente à situação anterior, nomeadamente uma alteração do clone.



Na **República Checa**, a forma como os controlos são organizados facilita a verificação da mudança de casta, já que o relatório de inspeção indica claramente qual era a casta antes da reestruturação (verificada no local antes do arranque da parcela).



Além dos controlos obrigatórios (controlos administrativos da produção e controlos no local), a **Grécia** solicita uma justificação ao viticultor se a produção tiver diminuído nos dois anos anteriores.



**Espanha** (Castela-Mancha) não permite modificar a densidade sem alterar a casta ou o sistema de condução das vinhas, impedindo assim o financiamento da renovação normal.

**32** As regras da UE e as atividades elegíveis proporcionam aos Estados-Membros flexibilidade para clarificar a medida de reestruturação ao nível nacional ou regional, conforme considerem adequado. O **quadro 2** apresenta um panorama das atividades elegíveis nos Estados-Membros visitados pelo Tribunal. Em três desses cinco países, são elegíveis quase todos os tipos de atividades e as autoridades de gestão não avaliam se ou de que forma os projetos contribuíram para o objetivo de competitividade. Além disso, os beneficiários não são obrigados a comunicar a forma como a reestruturação melhorou a sua competitividade.

## Quadro 2 – Atividades elegíveis nos Estados-Membros visitados pelo Tribunal

	<i>República Checa</i>	<i>Grécia</i>	<i>Espanha (Castela-Mancha)</i>	<i>França</i>	<i>Itália (Toscânia)</i>
<b>Arranque e replantação de uma casta diferente na mesma parcela</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Plantação de uma parcela diferente com uma casta diferente (arranque de uma parcela antiga três anos depois)</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Enxertia de uma casta diferente em plantas existentes</b>		✓			✓
<b>Relocalização de uma vinha</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Modificação da densidade com a mesma casta</b>	✓	✓		✓	✓
<b>Renovação/instalação do sistema de apoio (estacas, arames)</b>	✓	✓		✓	✓
<b>Instalação de um sistema de irrigação</b>				✓	✓
<b>Construção de pequenos muros – nivelamento de alterações do solo no perfil do terreno (declives)</b>			✓	✓	✓
<b>Alteração do sistema de condução das vinhas</b>	✓	✓	✓		✓

Fonte: TCE, com base nas informações recebidas dos Estados-Membros visitados.

## O regime de autorizações de plantação não está diretamente associado ao aumento da competitividade

### Conceção do regime de autorizações de plantação

**33** Durante o debate sobre a reforma da PAC de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho concluíram que o objetivo de 2008 da OCM de pôr fim ao excedente estrutural de produção de vinho na UE tinha sido alcançado<sup>24</sup>. A Comissão propôs a liberalização das plantações de vinhas, uma vez que previa um aumento do consumo de vinho no mercado mundial<sup>25</sup>. Porém, temendo que se repetisse a situação de excesso de oferta (ver ponto 10), o Parlamento Europeu e o Conselho optaram por manter um mecanismo de controlo das superfícies vitícolas (ver ponto 11). A **figura 8** mostra os princípios fundamentais do novo regime de autorizações para plantações de vinhas, em vigor desde 2016.

### Figura 8 – Principais elementos do regime de autorizações para plantações de vinhas

#### Aumento ordenado das plantações de vinhas

Para evitar excesso de oferta: nova superfície a conceder todos os anos não superior a 1% (mas acima de 0%) da superfície nacional plantada com vinhas

#### As autorizações são gratuitas

Não podem ser transferidas entre produtores, que têm um período limitado para plantar uma nova vinha



#### Replantação de vinhas arrancadas

O arranque de uma vinha existente gera automaticamente uma autorização de replantação

#### Transição do regime anterior

Os direitos de plantação do regime anterior podem ser convertidos em autorizações de plantação

Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE) nº 1308/2013.

<sup>24</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, considerandos 54 e 55.

<sup>25</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (Regulamento "OCM única"), COM(2011) 626, p. 8.

**34** Quando os legisladores propuseram e adotaram a percentagem máxima de 1%, não foi realizada qualquer avaliação de impacto. Não existe justificação para esta escolha nem uma análise da sua adequação a cada um dos Estados-Membros. Não existe, ao nível da UE, uma definição de aumento ordenado nem os Estados-Membros o definiram de forma mais aprofundada.

**35** De acordo com o Regulamento OCM, os Estados-Membros podem aplicar um limiar mais baixo em casos devidamente justificados. Foi o que fizeram dois Estados-Membros produtores de vinho (Espanha e Alemanha), que optaram por um aumento de 0,5% e 0,3%, respetivamente (em 2021 e 2022, Espanha reduziu este valor para 0,1%). Para justificar a sua escolha, Espanha avaliou o aumento da produção potencial, tendo em conta vários indicadores: a superfície efetivamente plantada por casta e sistema de irrigação; alterações na produção potencial, no rendimento, nos preços e na procura. Concluiu que a produção de vinho não está a diminuir e que não se prevê um aumento do consumo a nível interno ou das exportações. Além disso, Espanha justificou a sua escolha com o facto de existirem muitas autorizações de plantação de anos anteriores ainda por utilizar (cerca de 3,6% da superfície vitícola) e de as novas plantações e as parcelas reestruturadas estarem a aumentar a produtividade ou o rendimento.

**36** Embora respeitando o aumento máximo de 1% da superfície vitícola total nacional, os Estados-Membros podem também estabelecer limites para determinadas áreas de produção (expressos em número máximo de hectares) como DOP ou IGP (ver [caixa 1](#)), no seguimento de uma proposta de organizações de profissionais do setor. Por conseguinte, o aumento da superfície vitícola pode exceder consideravelmente o limite de 1% ao nível regional ou local (ver [caixa 4](#)), com potenciais consequências sociais ou ambientais. Os Estados-Membros não são obrigados a realizar uma avaliação de impacto nestes casos.

#### Caixa 4 – Exemplo de áreas de produção onde o aumento da superfície vitícola é superior a 1%

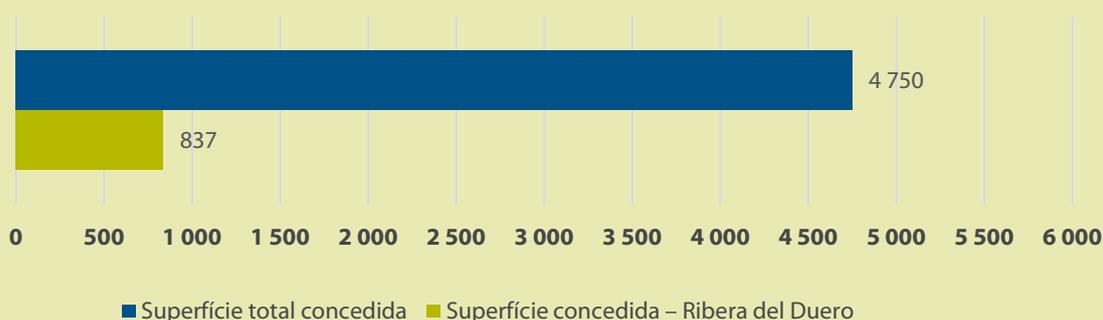
Em **França**, a bacia *Charentes-Cognac* registou um aumento médio da superfície de 3% por ano desde 2017. Em 2022, mais de metade da superfície abrangida pela concessão de novas autorizações de plantação dizia respeito a produtores nesta zona (ver gráfico). Este crescimento exponencial é sustentado pelo forte potencial de exportação da região de Cognac (92% de exportações).

Superfície concedida para novas plantações em França em 2022 (ha)



Em **Espanha**, a zona da *DOP Ribera del Duero* registou um aumento médio de 4% por ano, ou seja, oito vezes o limite definido a nível nacional (ver ponto 35). Por exemplo, em 2020, dos 4 750 ha disponíveis, 837 ha foram atribuídos a esta DOP (18% da superfície total).

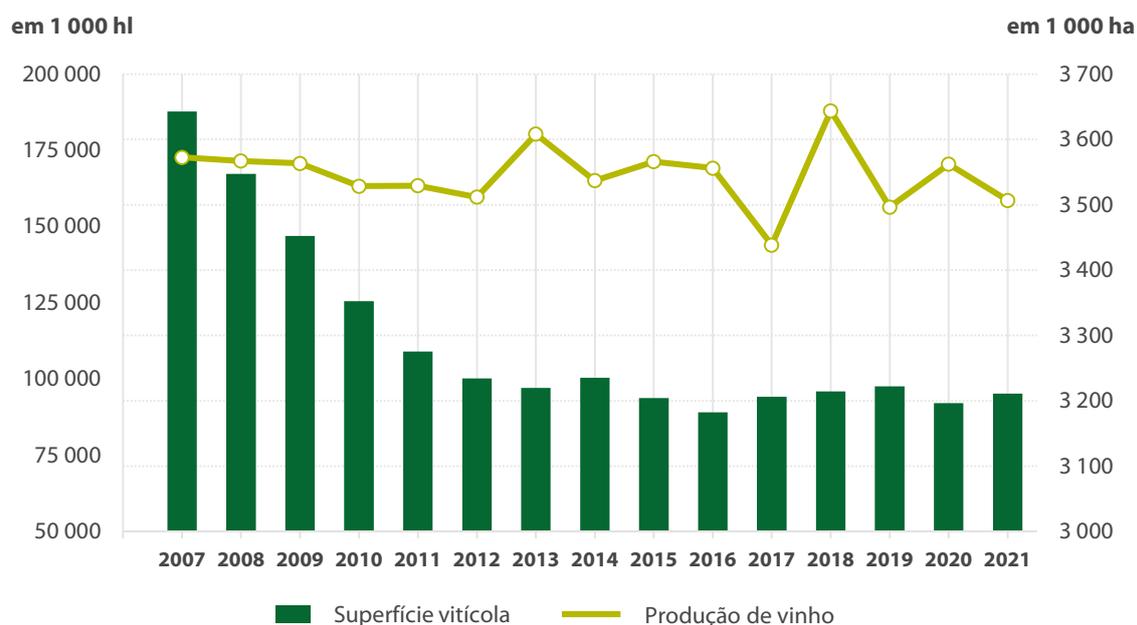
Superfície concedida para novas plantações em Espanha em 2020 (ha)



Fonte: TCE, com base nas informações recebidas da Comissão Europeia e dos Estados-Membros visitados.

**37** O regime de autorizações de plantação estabelece um limite máximo para a superfície vitícola total da UE, mas não limita a produção. Na realidade, a superfície vitícola total diminuiu na União, mas a produção manteve-se globalmente estável (ver [figura 9](#)). As novas plantações de vinhas e a reestruturação de vinhas velhas podem aumentar a densidade de plantação e o rendimento<sup>26</sup>, agravando o risco de neutralizar o objetivo do regime de evitar o excesso de oferta.

**Figura 9 – Alterações na superfície vitícola e na produção de vinho na UE**



Fonte: TCE, com base em dados do [portal Agridata](#).

**38** Em 2021, o regime de autorizações foi alterado para evitar uma redução das superfícies vitícolas<sup>27</sup>. Os Estados-Membros podem agora decidir utilizar como base de cálculo do valor de 1% a soma da superfície plantada com vinha em 31 de julho de 2015 e dos direitos disponíveis para reconversão, ou a superfície plantada com vinha em 31 de julho do ano anterior (consoante o que lhes for mais favorável).

<sup>26</sup> Relatório Especial 07/2012, pontos IX, 36 e 37.

<sup>27</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, artigo 63º, nº 1, alínea b).

## Aplicação do regime de autorizações de plantação

**39** Para efeitos de concessão de novas autorizações de plantação, os Estados-Membros podem aplicar critérios de elegibilidade objetivos e não discriminatórios ao nível nacional ou regional (por exemplo, superfície disponível, competências dos requerentes, risco de apropriação indevida da reputação de vinhos de qualidade – ver [quadro 3](#)). Todos os pedidos elegíveis são aceites se a superfície total elegível solicitada não exceder a superfície efetivamente disponível. Se a superfície total dos pedidos elegíveis exceder a superfície disponível para plantação, os Estados-Membros devem decidir o número de hectares a distribuir: i) numa base *pro rata* e ii) de acordo com critérios de prioridade (ver ponto [11](#)). Alguns destes critérios podem favorecer a competitividade dos viticultores, por exemplo:

- novos operadores, incluindo jovens produtores;
- superfícies a plantar de novo em projetos de emparcelamento agrícola;
- superfícies a plantar de novo que contribuam para aumentar a produção das explorações vitícolas que demonstrem uma maior competitividade ou presença no mercado;
- projetos com potencial para melhorar a qualidade dos produtos com indicações geográficas;
- superfícies a plantar de novo com vista a aumentar a dimensão das pequenas e médias explorações vitícolas.

**40** Os Estados-Membros visitados pelo Tribunal optaram por utilizar apenas um número reduzido de critérios de elegibilidade e de prioridade ligados à competitividade (indicados em negrito no [quadro 3](#)). França utiliza amplamente o critério de elegibilidade relativo à proteção de DOP/IGP (ou seja, o risco de apropriação indevida da sua reputação)<sup>28</sup>. Em cada ano, mais de metade da superfície vitícola solicitada para novas plantações fica por atribuir porque as organizações que representam as indicações geográficas propõem limitações ao aumento na sua zona (ver [caixa 4](#)). Esta ligação entre o regime relativo à plantação e os regimes de qualidade do vinho também existe em Espanha. Grécia e Espanha dão prioridade a pequenas e médias explorações utilizando um sistema de pontuação. Alguns Estados-Membros estabelecem um limite máximo para a superfície que um viticultor pode solicitar (por exemplo, 10 ha na Grécia, 50 ha em Itália), e o mesmo

---

<sup>28</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, artigo 64º, nº 1, alínea c).

Estado-Membro pode também aplicar diferentes limiares dependendo da região (por exemplo, Itália).

### Quadro 3 – Visão global da aplicação do regime nos Estados-Membros visitados pelo Tribunal

País	% aplicada	Critérios de elegibilidade	Critérios de prioridade
República Checa	1%	A superfície agrícola do requerente não deve ser inferior à superfície solicitada (excluindo vinhas existentes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Projetos com potencial para melhorar a qualidade dos produtos com indicações geográficas</b></li> </ul>
França	1%	<b>O pedido não deve envolver um risco significativo de apropriação indevida da reputação de uma DOP/IGP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Novo jovem produtor</b></li> <li>○ Comportamento anterior</li> </ul>
Grécia	1%	A superfície agrícola do requerente não deve ser inferior à superfície solicitada	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Novo jovem produtor</b></li> <li>○ Preservação do ambiente</li> <li>○ Zonas com condicionantes naturais</li> <li>○ <b>Superfícies que aumentam a dimensão das pequenas e médias explorações</b></li> <li>○ Comportamento anterior</li> </ul>
Itália (Toscânia)	1%	A superfície agrícola do requerente não deve ser inferior à superfície solicitada (excluindo vinhas existentes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Preservação do ambiente</li> <li>○ Zonas com condicionantes naturais</li> <li>○ Organização sem fins lucrativos com um objetivo social</li> </ul>
Espanha	0,1%	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A superfície agrícola do requerente não deve ser inferior à superfície solicitada</li> <li>○ O requerente deve possuir competências profissionais adequadas</li> <li>○ <b>O pedido não deve envolver um risco significativo de apropriação indevida da reputação de uma DOP</b></li> <li>○ O requerente nunca plantou vinhas sem autorização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Novo jovem produtor</b></li> <li>○ Comportamento anterior</li> <li>○ <b>Superfícies que aumentam a dimensão das pequenas e médias explorações</b></li> </ul>

Fonte: TCE, com base em dados de 2021 recebidos dos Estados-Membros e da Comissão.

**41** Uma desvantagem da distribuição de novas superfícies de plantação é o facto de poder resultar na concessão de superfícies muito pequenas. Consequentemente, os beneficiários solicitam uma superfície maior do que aquela de que verdadeiramente necessitam, cientes de que apenas obterão uma parte da mesma (por exemplo, na Grécia e em Itália). Ao mesmo tempo, poderão ter de apresentar pedidos em vários anos consecutivos até obterem uma superfície que considerem que vale a pena plantar, tendo em conta o investimento significativo associado às novas plantações de vinhas. Este mecanismo afeta o planeamento comercial, uma vez que cria incerteza para os beneficiários acerca da nova superfície autorizada para plantação e, assim, torna difícil fazer planos.

**42** Um viticultor que receba autorização para uma nova plantação não pode obter ajuda da medida de reestruturação e reconversão para essa plantação<sup>29</sup>, pois esta medida visa a reestruturação ou a reconversão de uma vinha existente. Contudo, algumas autoridades de Estados-Membros ou regiões produtoras de vinho disponibilizam apoio financeiro à plantação através do programa de desenvolvimento rural (por exemplo, França – Languedoque-Rossilhão<sup>30</sup>).

## **A política vitivinícola da UE fica aquém dos objetivos ambientais da PAC**

**43** Em consonância com os objetivos da PAC<sup>31</sup>, a medida de reestruturação visa "contribuir para a melhoria dos sistemas de produção sustentável e da pegada ambiental do setor vitivinícola" (a seguir designado por "objetivo ambiental"), enquanto o regime deve evitar uma capacidade de oferta excessiva, com efeitos sociais e ambientais negativos em certas áreas específicas de produção vitivinícola<sup>32</sup>. O Tribunal examinou se a medida de reestruturação e o regime de autorizações de plantação contribuíram para a gestão sustentável das vinhas. Analisou também os desafios futuros do setor vitivinícola na PAC para 2023-2027<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Orientações da Comissão sobre os programas de apoio nacionais, secção 4.2.1 [em inglês]; Regulamento de Execução (UE) 2016/1150, artigo 7º, nº 1, alínea d), e artigo 42º, nº 3.

<sup>30</sup> FranceAgriMer Montpellier, *Les autorisations de plantations nouvelles*, setembro de 2021.

<sup>31</sup> Regulamento (UE) nº 1306/2013, artigo 110º, nº 2, alínea b); Regulamento (UE) 2021/2115, considerando 94.

<sup>32</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, artigo 46º, nº 3, e considerando 55.

<sup>33</sup> Regulamento (UE) 2021/2115, considerando 94.

## A medida de reestruturação dedica pouca atenção à sustentabilidade ambiental

### Conceção da medida de reestruturação

**44** A reforma da PAC de 2013 introduziu a proteção do ambiente nos objetivos da OCM vitivinícola (ver ponto **08**), tendo por base o objetivo desta Política de uma gestão sustentável dos recursos naturais. No caso da medida de reestruturação, tal implicou, pela primeira vez, uma opção de contribuir para o objetivo ambiental do setor vitivinícola.

**45** A partir de 2008, os programas de apoio nacionais tiveram de incluir uma avaliação, nomeadamente, do impacto ambiental esperado<sup>34</sup>. O exame do Tribunal aos programas de apoio nacionais dos Estados-Membros visitados demonstrou que, na realidade, a secção em causa não incluía os resultados de uma avaliação de impacto, mas apenas uma descrição da forma como as diferentes medidas, incluindo a reestruturação, poderiam ajudar a preservar o ambiente (ver **figura 10**).

### Figura 10 – Impactos esperados dos programas de apoio nacionais no ambiente

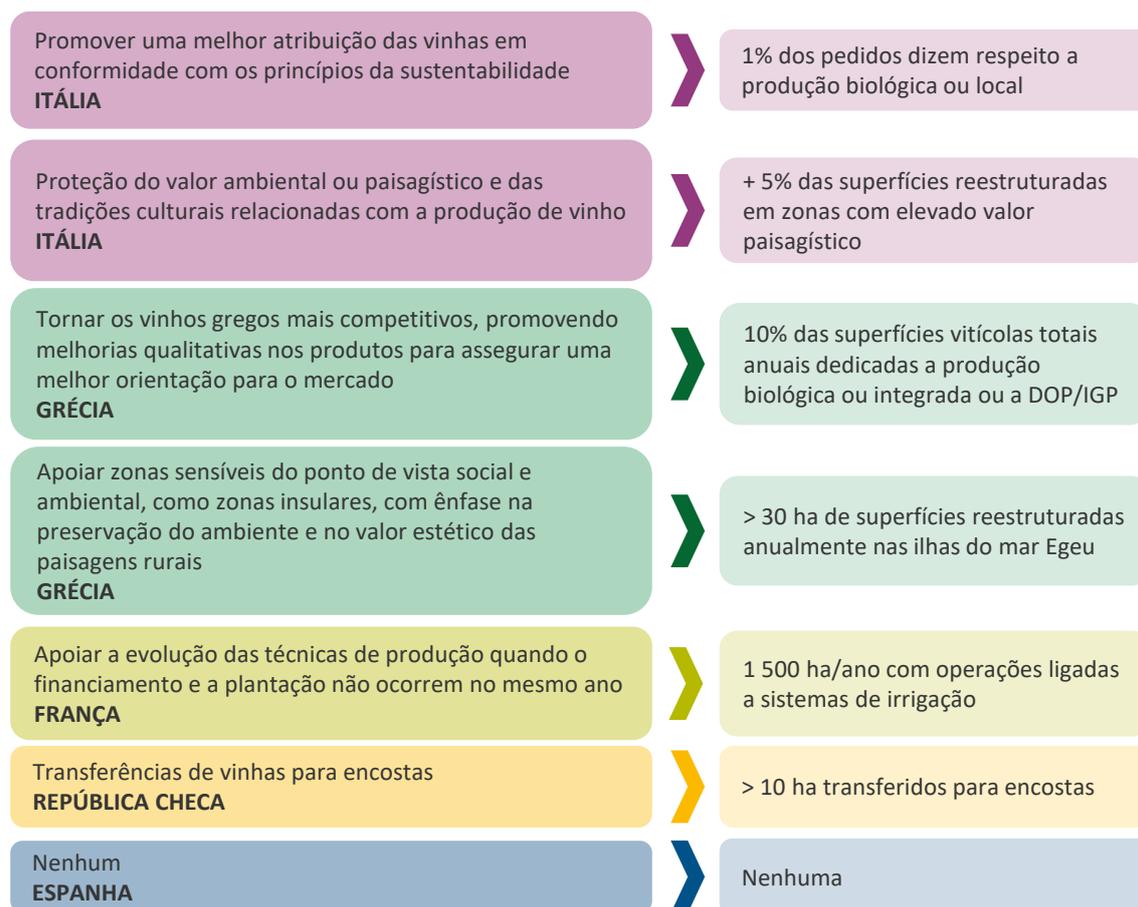


Fonte: TCE, com base nos programas de apoio nacionais dos Estados-Membros visitados.

<sup>34</sup> Regulamento (CE) nº 479/2008, artigo 6º.

**46** A contribuição da medida de reestruturação para o objetivo ambiental era facultativa, ou seja, os Estados-Membros podiam decidir se a mesma se adequava ou não à sua estratégia para o setor vitivinícola, incluída nos programas de apoio nacionais. O Tribunal constatou que os objetivos estratégicos escolhidos pelos Estados-Membros visitados e as metas quantificadas conexas demonstravam pouca ou nenhuma ambição em termos de sustentabilidade ambiental (ver [figura 11](#)).

### Figura 11 – Objetivos estratégicos e metas conexas em matéria de sustentabilidade ambiental



*Fonte:* TCE, com base nos programas de apoio nacionais, secção G relativa a objetivos, indicadores e metas.

**47** Os indicadores utilizados dizem respeito a realizações, e não a resultados ou impactos, pelo que não informam sobre os efeitos da medida. Vários desses indicadores são apenas parcialmente pertinentes para o objetivo, e as metas foram estabelecidas a um nível muito baixo. Por conseguinte, não dão informações sobre eventuais melhorias ambientais. Por exemplo, nenhum dos indicadores relativos à produção biológica ou integrada mostra o número de agricultores que transitaram para estas técnicas de cultivo. No caso da Grécia, a produção biológica e integrada foi contabilizada em conjunto com as DOP/IGP, o que significa que era possível alcançar a meta quantificada apenas com estas últimas. As autoridades francesas escolheram um indicador relativo ao número de operações de irrigação, e a concretização dessa meta poderia, na verdade, ter efeitos negativos no ambiente (ver ponto 54). A República Checa apresenta dois objetivos ambientais suplementares (visando assegurar a biodiversidade e a produção sustentável), que não foram incluídos na [figura 11](#) devido ao facto de não terem sido estabelecidas metas quantificadas para os mesmos.

**48** Os consumidores de vinho valorizam a proteção do ambiente, a par da qualidade e da reputação. Este facto é confirmado por um estudo que indica também que há margem para aumentar a competitividade visando um público mais atento às questões ambientais<sup>35</sup>. No seu exame e validação dos programas de apoio nacionais, a Comissão não avaliou a ambição ambiental dos mesmos nem acompanhou os resultados obtidos em relação a qualquer um dos indicadores adicionais. Além disso, não estabeleceu uma definição de sustentabilidade ou de sistemas de produção sustentáveis, nem explicou nas suas orientações sobre a aplicação destes programas como se poderia utilizar a medida para reduzir a pegada ambiental do setor vitivinícola, ou mesmo como a calcular.

**49** A medida de reestruturação (tal como a OCM vitivinícola em geral) está sujeita a um elevado nível de subsidiariedade, dando liberdade aos Estados-Membros para tomar decisões sobre a estratégia (ver ponto 46), os objetivos e indicadores (ver [figura 11](#)), as medidas que propõem nos seus programas de apoio nacionais e a forma de definir os tipos de subações elegíveis para financiamento. Ao contrário de outros fundos da UE (por exemplo, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural - FEADER), a OCM vitivinícola não exige cofinanciamento dos Estados-Membros, pelo que poderá não os incentivar suficientemente a elaborar uma estratégia adequada e a prosseguir metas ambientais.

---

<sup>35</sup> Agrosynergie EEIG e Comissão Europeia, *Evaluation of the CAP measures applied to the wine sector : evaluation study*, 2019.

## Aplicação da medida de reestruturação

**50** Os Estados-Membros podem desembolsar os fundos disponíveis com base em critérios de prioridade, favorecendo projetos que possam contribuir para a concretização do objetivo ambiental. As orientações da Comissão não apresentam exemplos específicos a este respeito. Na realidade, a relevância dos critérios de prioridade é baixa, já que quase todos os projetos acabam por ser financiados (ver ponto 29). Dos cinco Estados-Membros visitados pelo Tribunal, apenas três utilizaram critérios deste tipo.

- o Grécia e Espanha (Castela-Mancha) decidiram aplicar o critério das "superfícies onde o vinhedo contribui para a preservação do ambiente", dando prioridade à agricultura biológica ou a práticas de produção integrada, ou à proteção de vinhas velhas.
- o Grécia e Itália (Toscânia) decidiram dar prioridade às "superfícies com condicionalismos específicos de origem natural ou outra", que abrangem socalcos, declives acentuados, etc. Segundo a Comissão, este critério também pode ser utilizado para preservar o ambiente e as características tradicionais da paisagem.

**51** Os projetos visitados pelo Tribunal relacionados com a medida de reestruturação dedicam pouca atenção, na prática, à melhoria dos sistemas sustentáveis ou à pegada ambiental do setor vitivinícola, sendo as novas castas a plantar escolhidas com base principalmente em previsões da futura procura do mercado (ver *caixa 5*). Em certas regiões, a produção biológica ou integrada é vista como uma forma de, além dos benefícios ambientais, responder melhor à procura do mercado e aumentar os rendimentos dos agricultores.

## Caixa 5

### O exemplo da Airén

A Airén é uma casta tradicional espanhola, sobretudo comum em Castela-Mancha, onde cobria quase 200 000 hectares em 2020/2021. Conhecida pela sua resistência ao calor extremo e à seca, cresce facilmente e não requer especiais cuidados<sup>36</sup>.

Entre 2017 e 2022, as autoridades de Castela-Mancha excluíram a Airén da lista de castas disponíveis para a medida de reestruturação de modo a favorecer castas como a Syrah, que respondem melhor às expectativas do mercado. A Comissão apoiou esta decisão de Castela-Mancha, convicta de que a Airén podia ser substituída por castas com um melhor preço de venda e concluindo que o volume de negócios dos beneficiários aumentaria.

Esta decisão, que pode ter tido impactos ambientais negativos, foi revertida em 2023. A Airén é mais adequada às condições climáticas locais, enquanto outras castas, como a Syrah, exigem um maior consumo de água.



*Airén, vinhas em taça, Castela-Mancha*

Fonte: TCE, 2022.

**52** A medida de reestruturação podia também financiar a melhoria das técnicas de gestão, em que a ligação à sustentabilidade deve ser mais forte: o Regulamento OCM estabelece que esta ação deve ser utilizada "nomeadamente [para] a introdução de sistemas avançados de produção sustentável"<sup>37</sup>. No entanto, os projetos não são avaliados ou selecionados de acordo com a sua ambição ambiental. Em especial, as melhorias propostas não implicam normalmente qualquer compromisso ambiental, nem descrevem a forma como as alterações devem cumprir o objetivo de melhorar a sustentabilidade dos sistemas ou a pegada ambiental. A avaliação de 2018 confirmou que os Estados-Membros não apoiaram operações destinadas a melhorar as práticas do ponto de vista ambiental e climático<sup>38</sup>.

**53** As uvas para vinho constituíam tradicionalmente uma cultura de sequeiro, pelo que a irrigação não era considerada essencial. Em França, na maior parte das DOP/IGP, a irrigação só é permitida em circunstâncias excecionais. Porém, ao abrigo da medida de reestruturação, a melhoria das técnicas de gestão também pode ser utilizada para financiar sistemas de irrigação (em França e em Itália), sendo esses projetos aprovados desde que cumpram os critérios de elegibilidade e que esteja disponível financiamento.

**54** Embora a irrigação possa ser considerada uma medida de adaptação, importa ter em conta também a disponibilidade de água, bem como os estudos sobre a viabilidade de transformação das vinhas de culturas de sequeiro para regadio. Um aspeto positivo da irrigação é certamente a sua capacidade para estabilizar o rendimento e, em consequência, a produção dos viticultores. Não obstante, ao abrigo da OCM, a instalação de um sistema de irrigação (com ou sem financiamento) não está associada a qualquer compromisso ambiental, por exemplo de não aumentar o consumo de água. As regras de execução não estabelecem condições claras ou salvaguardas ambientais para a disponibilidade ou a poupança de água.

---

<sup>36</sup> *Airén: Características*, Vinos de Castilla-La Mancha MEDIA.

<sup>37</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, artigo 46º, nº 3.

<sup>38</sup> Agrosynergie EEIG e Comissão Europeia, *Evaluation of the CAP measures applied to the wine sector : evaluation study*, 2019, p. 61.

**55** Em todos os Estados-Membros visitados, o Tribunal encontrou exemplos de melhoria da sustentabilidade na gestão das vinhas, nomeadamente a utilização de substâncias químicas (feromonas) para evitar a reprodução das traças ou a plantação de vegetação entre linhas de videiras para reduzir a erosão do solo e melhorar a biodiversidade e a estrutura do solo. Contudo, tais instalações não resultaram diretamente de requisitos específicos estabelecidos nos convites à apresentação de projetos no âmbito da medida de reestruturação. Em alguns casos, os Estados-Membros disponibilizavam oportunidades de financiamento adicionais (por exemplo, através do FEADER) para apoiar essas práticas. A conceção do FEADER não permite à Comissão obter uma visão global da medida em que as medidas desse fundo – nomeadamente as medidas agroambientais e climáticas ou a agricultura biológica – são utilizadas pelo setor vitivinícola ou da quantidade de apoio concedido aos viticultores.

**56** Nem a Comissão nem os Estados-Membros criaram um sistema para acompanhar o desempenho ambiental ao abrigo da OCM. Consequentemente, não é possível avaliar o impacto do quadro da UE relativo às vinhas no objetivo ambiental ou, em última análise, na utilização sustentável dos recursos naturais.

## **Não se conhecem os efeitos ambientais do regime de autorizações de plantação**

### **Conceção do regime de autorizações de plantação**

**57** O aumento progressivo das superfícies vitícolas não foi avaliado do ponto de vista ambiental, apesar de existirem estudos anteriores sobre o tema (relativos, por exemplo, ao impacto na paisagem, à alteração do uso do solo<sup>39</sup> e à conversão para a monocultura<sup>40</sup>). Além disso, embora o regime de autorizações de plantação estivesse inicialmente previsto para o período compreendido entre 2016 e 2030, foi prorrogado, em 2021, por mais 15 anos, passando a vigorar até 2045. Antes desta prorrogação, não foi realizada qualquer avaliação de impacto para ter em conta, nomeadamente, as consequências ambientais do regime. A legislação previa uma revisão intercalar do regime em 2023 "para avaliar o seu funcionamento e, se necessário, apresentar

---

<sup>39</sup> Martínez-Casasnovas *et al.*, *Influence of the EU CAP on terrain morphology and vineyard cultivation in the Priorat region of NE Spain*, 2010.

<sup>40</sup> Altieri e Nicholls, *The simplification of traditional vineyard-based agroforests in Northwestern Portugal: some ecological implications*, 2002.

propostas"<sup>41</sup>. Este prazo foi alterado, ficando a primeira revisão prevista apenas para 2028<sup>42</sup>.

**58** O Regulamento OCM reconhece os possíveis efeitos sociais e ambientais negativos da capacidade de oferta excessiva, que pode ser um resultado do aumento das superfícies vitícolas (ver ponto **43**). Todavia, nunca se avaliou em que medida o regime evita consequências negativas para o ambiente.

**59** Em 2021, teve lugar uma alteração das regras do regime<sup>43</sup> que poderá ter um impacto ambiental positivo. A validade das autorizações de plantação foi prorrogada de três para seis anos nos casos em que a plantação ocorre na mesma parcela de terra. Esta alteração permite que os produtores adiem a plantação de vinha para deixar repousar o solo e melhorar as suas condições sanitárias, diminuindo a exposição a produtos químicos.

#### **Aplicação do regime de autorizações de plantação**

**60** Quando os viticultores são autorizados a plantar novas vinhas, a legislação propõe apenas um critério de prioridade com ligação direta ao objetivo ambiental<sup>44</sup>. Os Estados-Membros da UE podem dar prioridade aos pedidos que dizem respeito a superfícies em que as vinhas contribuem para preservar o ambiente ou conservar os recursos genéticos das videiras. Além da Grécia (desde 2016), Itália (desde 2017) e Áustria (desde 2021), nenhum outro Estado-Membro produtor de vinho utilizou este critério. A maioria das autorizações são distribuídas utilizando um sistema *pro rata* (ver ponto **39**), mesmo nos Estados-Membros que definiram critérios de prioridade.

**61** Embora a Comissão disponha de uma visão global da aplicação do regime ao nível nacional ou regional, as obrigações de comunicação de informações não se destinam a avaliar se o regime tem um impacto negativo no ambiente, pelo que não são suficientes para o efeito.

---

<sup>41</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, ato jurídico inicial, artigo 61º.

<sup>42</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, versão consolidada de 7 de dezembro de 2021, artigo 61º.

<sup>43</sup> Regulamento (UE) 2117/2021, considerando 15.

<sup>44</sup> Regulamento (UE) nº 1308/2013, artigo 64º, nº 2, alínea b).

## A ambição ambiental da política vitivinícola da UE continua a ser reduzida

**62** A partir de novembro de 2023, as medidas relativas ao vinho serão incluídas nos planos estratégicos da PAC. O [Regulamento Planos Estratégicos da PAC](#) introduz um conjunto revisto de 11 objetivos para o setor vitivinícola, incluindo um com uma clara componente ambiental e climática: "[c]ontributo para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas, bem como para a melhoria da sustentabilidade dos sistemas de produção e para a redução do impacto ambiental do setor vitivinícola da União, nomeadamente ajudando os viticultores a reduzirem a utilização de fatores de produção e a aplicarem métodos e práticas de cultivo mais sustentáveis do ponto de vista ambiental".

**63** Cabe aos Estados-Membros estabelecer uma ligação entre este objetivo ambiental e climático e as medidas. Dos 15 Estados-Membros com planos estratégicos da PAC que incluem apoio à reestruturação para o setor vitivinícola, dez estabeleceram uma ligação entre a medida de reestruturação e o referido objetivo. Se os Estados-Membros escolherem este objetivo, os projetos de reestruturação devem concretizar pelo menos uma ação pertinente, como reduzir os fatores de produção, limitar o consumo de água, evitar a erosão do solo ou proteger/melhorar o ambiente<sup>45</sup>.

**64** Desde 2013, o financiamento à reestruturação está subordinado ao cumprimento de obrigações ambientais específicas (a chamada "condicionalidade")<sup>46</sup>. Estas obrigações incluem requisitos das regras da UE em matéria de ambiente (tais como a conservação de registos de compra e utilização de produtos fitofarmacêuticos) e normas que impõem práticas agrícolas sustentáveis (como o respeito pelos procedimentos de autorização da captação de água). Os agricultores que se considere não respeitarem estas obrigações podem ser sujeitos a reduções do financiamento concedido pela União. Segundo a Comissão, a condicionalidade sensibiliza os agricultores para a necessidade de respeitar certas normas de base e aproxima a PAC das expectativas da sociedade.

---

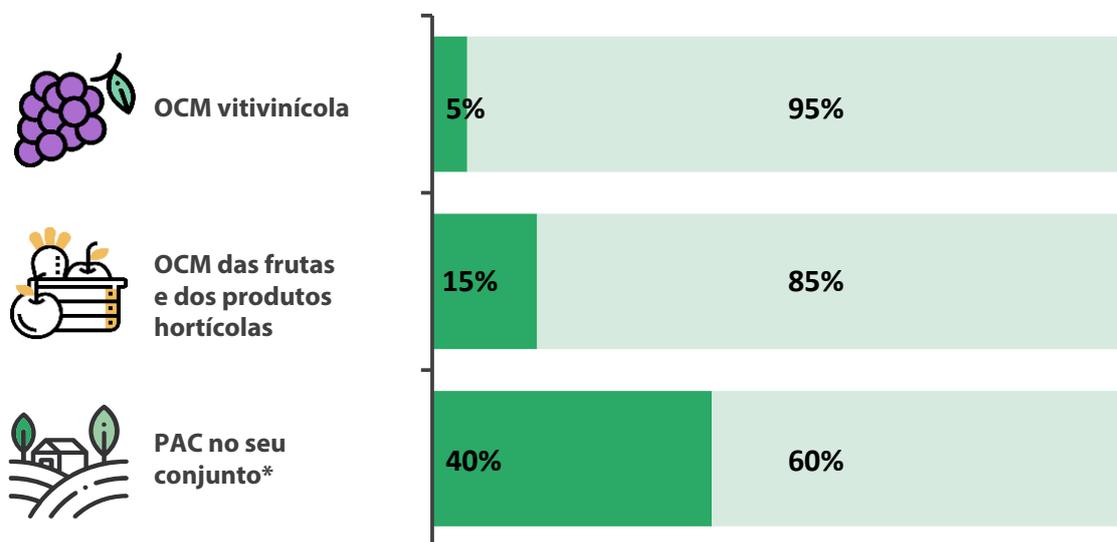
<sup>45</sup> [Regulamento Delegado \(UE\) 2022/126 da Comissão](#), artigo 12º.

<sup>46</sup> [Regulamento \(UE\) nº 1306/2013](#), artigo 92º.

**65** No período de 2023-2027, a condicionalidade deixou de ser aplicável ao financiamento da reestruturação<sup>47</sup>, o que reduziu o nível de ambição da política vitivinícola da UE. O Tribunal já recomendou a associação de todos os pagamentos da PAC aos agricultores, incluindo os realizados através da organização comum dos mercados agrícolas, a requisitos ambientais explícitos, nomeadamente a condicionalidade<sup>48</sup>.

**66** Os Estados-Membros terão de utilizar pelo menos 5% das despesas vitivinícolas afetadas em intervenções ligadas a objetivos como a proteção do ambiente, a adaptação às alterações climáticas, a melhoria da sustentabilidade dos sistemas de produção ou a redução do impacto ambiental do setor vitivinícola<sup>49</sup>. Trata-se de uma percentagem muito baixa em comparação com outros setores, como o da fruta e produtos hortícolas. No contexto de uma PAC mais ecológica, 40% das suas despesas esperadas devem visar objetivos relacionados com o clima (ver *figura 12*).

**Figura 12 – Comparação das despesas consagradas ao clima e ao ambiente**



\* O Regulamento estabelece que pelo menos 40% das despesas previstas da PAC devem ser consagradas a objetivos em matéria de clima.

Fonte: TCE, com base no [Regulamento \(UE\) 2021/2115](#).

<sup>47</sup> Regulamento (UE) 2021/2115, artigo 2º.

<sup>48</sup> Relatório Especial 20/2021, recomendação 2, alínea b).

<sup>49</sup> Regulamento (UE) 2021/2115, artigo 60º, nº 4.

**67** Nos cinco Estados-Membros visitados pelo Tribunal, nenhum dos projetos de planos estratégicos da PAC descrevia que medidas contribuiriam para a meta de 5% em matéria de clima e ambiente. A Comissão referiu esta questão na sua avaliação dos planos<sup>50</sup>. O exame dos planos aprovados permitiu ao Tribunal fazer as constatações que se seguem.

- As estratégias de Grécia, França e Itália salientaram a necessidade de adaptar as vinhas às alterações climáticas, mas esses países tencionam aplicar a medida de reestruturação tal como fizeram nos seus programas de apoio nacionais, ou seja, promovendo a competitividade. Para alcançar os 5%, França e Itália pretendem utilizar exclusivamente a medida de destilação de subprodutos. Se não forem adequadamente eliminados, os subprodutos da vinificação podem ser nocivos para o ambiente. A Grécia tenciona utilizar os 5% em investimentos na produção sustentável de vinho.
- Em contrapartida, Espanha prefere alcançar os 5% com medidas de reestruturação, destilação de subprodutos e investimento. O seu plano também exige o cumprimento da [Diretiva-Quadro da Água](#), não financia sistemas de irrigação e incide na produção integrada.
- A República Checa tenciona alcançar a meta de 5% exclusivamente através da subação da medida de reestruturação relativa à reconversão varietal. Os viticultores podem proceder à reconversão para novas castas mais bem adaptadas à evolução das condições climáticas, a fim de tornar a sua produção mais resiliente.

**68** A partir de 2023, o financiamento de investimentos na irrigação eventualmente elegíveis ao abrigo da medida de reestruturação terão de cumprir requisitos mais rigorosos<sup>51</sup>. Os projetos devem comprometer-se a cumprir metas mínimas de poupança de água, não podem conduzir a um aumento líquido da superfície irrigada (exceto em condições claramente definidas, como uma avaliação de impacto ambiental positiva) e têm de cumprir os requisitos da Diretiva-Quadro da Água.

---

<sup>50</sup> Cartas de observações dirigidas à [República Checa](#), [Grécia](#), [Espanha](#), [França](#) e [Itália](#).

<sup>51</sup> [Regulamento \(UE\) 2022/126](#), artigo 11º.

**69** A produção com DOP/IGP cobre 82% da superfície vitícola da UE (ver ponto **03**). As regras da UE aplicáveis têm evoluído:

- o desde 2021, é permitida a plantação de variedades híbridas de cruzamentos com a espécie *Vitis vinifera* para produtos com DOP e IGP, a fim de permitir aos produtores a utilização de castas mais bem adaptadas à evolução das condições climáticas e mais resistentes às doenças<sup>52</sup>;
- o a reforma em curso do regulamento relativo às DOP/IGP<sup>53</sup> visa incentivar os produtores de vinhos com DOP ou IGP a seguirem normas mais elevadas em matéria de sustentabilidade económica, social e ambiental.

**70** Tendo em conta que os vinhos com DOP ou IGP representam a maior parte da produção da UE, esta reforma tem potencial para tornar a viticultura mais sustentável na União. Não obstante, a adesão é voluntária e poderá continuar a ser reduzida. Durante as visitas aos Estados-Membros, o Tribunal observou que os viticultores hesitam em utilizar estas novas castas.

---

<sup>52</sup> Regulamento (UE) 2021/2117, considerando 28.

<sup>53</sup> Proposta da Comissão de um Regulamento relativo às indicações geográficas, COM(2022) 134.

## Conclusões e recomendações

**71** Através da sua política vitivinícola, a UE apoia os viticultores com cerca de 500 milhões de euros por ano para reestruturar as suas vinhas, tendo como principal objetivo torná-los mais competitivos. O regime de autorizações de plantação visa limitar o aumento das plantações de vinhas, a fim de evitar excedentes de produção estruturais. O Tribunal concluiu que este quadro estratégico para aumentar a competitividade dos viticultores apresenta insuficiências em termos de conceção e aplicação e fica aquém dos objetivos ambientais da Política Agrícola Comum.

**72** Estudos e avaliações indicam que o apoio da UE ao setor vitivinícola, designadamente a medida de reestruturação, favorece a competitividade. Porém, o Tribunal constatou que:

- o a Comissão não definiu claramente o modo como a medida de reestruturação deveria contribuir para esse objetivo nem recolheu e analisou dados a esse respeito (pontos **24** e **26**);
- o os Estados-Membros visitados não definiram a forma como a reestruturação promoveria a competitividade dos viticultores, nem elaboraram uma estratégia coerente ou estabeleceram indicadores relevantes para o período de 2014 a 2023 para avaliar o impacto da medida de reestruturação na competitividade (pontos **25** e **26**);
- o os Estados-Membros visitados financiaram os pedidos elegíveis independentemente do conteúdo ou da ambição e não utilizaram critérios para selecionar projetos que promovessem a competitividade (pontos **29** e **32**);
- o alguns dos Estados-Membros visitados financiaram projetos que não implicam uma mudança estrutural, antes aceleram a renovação normal das vinhas, o que não é elegível para apoio da UE (pontos **30** e **31**);
- o a Comissão não documentou a sua avaliação dos objetivos definidos pelos Estados-Membros nem acompanha de forma sistemática o grau de concretização desses objetivos (ponto **27**);
- o os Estados-Membros visitados não avaliaram o contributo dos projetos para o objetivo de competitividade, e os beneficiários não são obrigados a comunicar os resultados da sua atividade de reestruturação ou a forma como esta os tornou mais competitivos (ponto **32**).

**73** O regime de autorizações de plantação visa evitar o excesso de oferta limitando o aumento da superfície em 1% por ano. Contudo, o Tribunal constatou que:

- o não foi realizada uma avaliação de impacto antes de os legisladores proporem e adotarem a percentagem máxima de 1% de aumento da superfície vitícola ao nível nacional (ponto 34);
- o os Estados-Membros podem permitir um crescimento bastante superior a 1% ao nível regional ou local sem estarem obrigados a realizar uma avaliação do seu impacto (ponto 36);
- o o regime de autorizações de plantação estabelece um limite máximo para a superfície vitícola total da UE, mas não limita a produção, o que pode neutralizar o objetivo do regime de evitar o excesso de oferta (ponto 37);
- o ao concederem autorizações, os Estados-Membros visitados utilizam apenas um número reduzido de critérios de elegibilidade e de prioridade ligados à competitividade (ponto 40);
- o a concessão de novas autorizações de plantação com base numa distribuição *pro rata* pode prejudicar o objetivo de competitividade em alguns Estados-Membros onde os beneficiários obtêm superfícies muito pequenas e não podem fazer planos (ponto 41).

## Recomendação 1 – Orientar melhor a medida e o regime de forma a promover a competitividade

---

A Comissão deve:

- a) clarificar em que consiste a competitividade dos viticultores, para que se possa avaliar o cumprimento do principal objetivo da medida de reestruturação;

**Prazo de execução:** primeiro trimestre de 2026

- b) apresentar observações aos Estados-Membros, conforme previsto no Regulamento Planos Estratégicos da PAC, no contexto dos relatórios anuais de desempenho e/ou das alterações dos planos estratégicos, sempre que os requisitos da medida de reestruturação não contribuam eficazmente para o objetivo de competitividade;

**Prazo de execução:** 2025

- c) avaliar, em conjunto com os Estados-Membros, a aplicação da medida e do regime, de modo a apontar e partilhar boas práticas e riscos.

**Prazo de execução:** 2026 para a medida, 2028 para o regime

**74** Um dos objetivos da Política Agrícola Comum é gerir os recursos naturais de forma sustentável. No entanto, a política vitivinícola apenas teve parcialmente em conta a proteção ambiental. Apesar do elevado montante de financiamento em causa, a medida de reestruturação perdeu a oportunidade de contribuir para um objetivo fundamental da UE. As constatações do Tribunal são apresentadas em seguida.

- o Os Estados-Membros visitados não avaliaram o impacto ambiental esperado dos programas de apoio nacionais para o setor vitivinícola, e os seus objetivos estratégicos e metas demonstraram pouca ambição em termos de sustentabilidade ambiental (pontos 45 e 46).
- o A Comissão não deu orientações aos Estados-Membros produtores de vinho sobre como definir a sustentabilidade ou sistemas de produção sustentáveis ou como utilizar a medida de reestruturação para reduzir a pegada ambiental do setor vitivinícola. Além disso, não fez o acompanhamento dos resultados alcançados em relação aos indicadores definidos pelos Estados-Membros (ponto 48).

- o Os programas de apoio nacionais são totalmente financiados pela UE, sem qualquer cofinanciamento dos Estados-Membros produtores de vinho. Todavia, estes dispõem de uma margem de manobra significativa na definição das estratégias, dos objetivos e dos indicadores para o setor vitivinícola e existem poucas ou nenhuma restrições ou requisitos ambientais (ponto 49).
- o Embora alguns dos Estados-Membros visitados tenham utilizado critérios para dar prioridade a projetos que possam ser benéficos para o ambiente, na prática quase todos os projetos são financiados. Consequentemente, estes não procuram reduzir o impacto da viticultura no clima e/ou no ambiente. Com efeito, em certas circunstâncias, podem mesmo ter o efeito oposto, nomeadamente a mudança para castas que necessitam de mais água ou da instalação de um sistema de irrigação (pontos 50 a 54).

**75** O regime de autorizações de plantação foi introduzido em 2016 e prorrogado pelos legisladores em 2021 sem que tenha sido realizada qualquer avaliação. É impossível determinar em que medida o regime poderá evitar consequências negativas para o ambiente (pontos 57 e 58).

**76** A ambição ambiental para o setor vitivinícola continua a ser reduzida no período de programação de 2023-2027. A condicionalidade (um mecanismo que torna os pagamentos aos agricultores dependentes do cumprimento de requisitos em domínios como o ambiente e a gestão dos solos) deixou de ser aplicável à medida de reestruturação. Além disso, os Estados-Membros têm de destinar apenas um mínimo de 5% da dotação do setor vitivinícola a objetivos ambientais e climáticos (em comparação com 15% para o setor das frutas e produtos hortícolas e com a meta climática de 40% para a Política Agrícola Comum no seu conjunto; pontos 65 a 67). Por outro lado, o financiamento para irrigação tem de cumprir requisitos mais rigorosos, visando uma mudança para novas castas e sistemas de produção mais sustentáveis. Não obstante, a adesão é voluntária e poderá continuar a ser reduzida (pontos 69 e 70).

## Recomendação 2 – Aumentar a ambição ambiental da política vitivinícola

---

A Comissão deve:

- a) avaliar se o mínimo de 5% das despesas vitivinícolas afetadas que é necessário destinar a questões climáticas e ambientais é adequado, tendo em conta a ambição de uma Política Agrícola Comum mais ecológica;

**Prazo de execução:** segundo trimestre de 2026

- b) em relação à medida de reestruturação, facilitar o intercâmbio de boas práticas e divulgar os resultados alcançados em matéria de proteção do ambiente;

**Prazo de execução:** 2026

- c) em relação ao regime de autorizações, avaliar, no contexto da revisão intercalar prevista, em que medida o regime afetou o ambiente;

**Prazo de execução:** 2028

- d) apresentar observações aos Estados-Membros, conforme previsto no Regulamento Planos Estratégicos da PAC, no contexto dos relatórios anuais de desempenho e/ou das alterações dos planos estratégicos, sempre que os requisitos da medida de reestruturação não contribuam eficazmente para o objetivo ambiental.

**Prazo de execução:** 2025

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 12 de julho de 2023.

*Pelo Tribunal de Contas*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Siglas e acrónimos

**DOP:** denominação de origem protegida

**IGP:** indicação geográfica protegida

**OCM:** organização comum dos mercados agrícolas

**OIV:** Organização Internacional da Vinha e do Vinho

**PAC:** Política Agrícola Comum

## Glossário

**Agricultura biológica:** método de produção agrícola baseado na utilização de substâncias e processos naturais para produzir géneros alimentícios e alimentos para animais.

**Condicionabilidade:** mecanismo pelo qual os pagamentos aos agricultores dependem do cumprimento de requisitos em matéria de ambiente, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar animal e de gestão dos solos.

**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.

**Produção integrada:** método de produção agrícola que tem em conta todos os aspetos da sustentabilidade económica, ambiental e social.

**Relocalização de parcelas:** uma das atividades elegíveis da medida de reestruturação, que consiste em mudar uma parcela de vinha para um local diferente, arrancando as plantas e plantando uma nova vinha noutra local.

## Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-23>.

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-23>.

## 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 Joëlle Elvinger, com a colaboração de Ildikó Preiss, chefe de gabinete, e Paolo Pesce, assessor de gabinete; Ramona Bortnowschi, responsável principal; Els Brems, responsável de tarefa; Antonella Stasia, responsável de tarefa adjunta; Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Lenka Hill e Dimitrios Maniopoulos, auditores. Jindřich Doležal, Mark Smith e Efstratios Varetidis prestaram assistência linguística. Marika Meisenzahl prestou assistência gráfica.



*Da esquerda para a direita:* Efstratios Varetidis, Marika Meisenzahl, Paolo Pesce, Joëlle Elvinger, Antonella Stasia, Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Ildikó Preiss e Ramona Bortnowschi.

# DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

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.

Ícones das **figuras 1, 3** (exceto o quarto ícone), **10 e 12** (exceto o primeiro ícone) e da **caixa 3**: concebidos com recursos de <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

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 978-92-849-0717-5	ISSN 1977-5822	doi: 10.2865/57880	QJ-AB-23-021-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0732-8	ISSN 1977-5822	doi: 10.2865/955	QJ-AB-23-021-PT-N

A UE presta apoio aos viticultores para a reestruturação das vinhas, a fim de os tornar mais competitivos. Este apoio poderá também visar a melhoria da sustentabilidade da produção e a redução da pegada ambiental da viticultura. Os viticultores têm de obter uma autorização antes de plantarem novas vinhas. Estas autorizações são concedidas em número reduzido para evitar uma oferta excessiva, com efeitos sociais e ambientais negativos. O Tribunal constatou que o apoio da UE tem um impacto incerto na competitividade dos viticultores. Existem falhas na conceção e aplicação do regime de autorizações de plantação e a política vitivinícola da UE fica aquém dos objetivos ambientais da Política Agrícola Comum. O Tribunal recomenda que a Comissão oriente melhor as ações da UE de forma a promover a competitividade dos agricultores e aumente a ambição ambiental do setor vitivinícola.

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/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors