

Relatório Especial

Política agrícola comum e clima

Metade das despesas da UE com clima, mas
emissões das explorações agrícolas sem diminuir



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-IX
Introdução	01-18
Emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura	01-04
Política da UE em matéria de alterações climáticas	05-10
Papel da PAC relativa a 2014-2020 na ação climática	11-15
Estratégia da Comissão para intensificar os esforços de atenuação das alterações climáticas	16-18
Âmbito e método da auditoria	19-22
Observações	23-90
A PAC não reduziu as emissões com origem na produção animal	24-36
Emissões dos fertilizantes e do estrume nos solos estão a aumentar	37-51
As medidas da PAC não conduziram a um aumento global da quantidade de dióxido de carbono armazenado no solo e nas plantas	52-75
As alterações da PAC para 2014-2020 não refletiram a sua nova ambição em matéria de clima	76-90
Conclusões e recomendações	91-95
Siglas e acrónimos	
Glossário	
Respostas da Comissão	
Equipa de auditoria	
Cronologia	

Síntese

I Desde 2013, a ação climática tem sido um dos principais objetivos da política agrícola comum (PAC). Durante o período de 2014-2020, a Comissão atribuiu mais de 100 mil milhões de euros (mais de um quarto do orçamento total da PAC) à adaptação às alterações climáticas e sua atenuação.

II O papel da UE na atenuação das alterações climáticas no setor agrícola é crucial, uma vez que a União estabelece normas ambientais e cofinancia a maior parte das despesas agrícolas dos Estados-Membros. O Tribunal decidiu auditar a PAC porque uma grande parte do seu orçamento é afetada à adaptação às alterações climáticas e sua atenuação e devido às estreitas ligações entre o clima e a política agrícola. Apresenta as suas conclusões na expectativa de que sejam úteis para o objetivo da UE de atingir a neutralidade climática até 2050.

III O Tribunal examinou se, no período de 2014-2020, a PAC apoiou práticas de atenuação das alterações climáticas com potencial para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura. Examinou igualmente se a PAC incentivou mais a aplicação de práticas de atenuação eficazes no período de 2014-2020 do que no de 2007-2013. Estruturou as suas constatações em torno das principais fontes destas emissões: produção animal, fertilização do solo e uso do solo.

IV Globalmente, o Tribunal constatou que os 100 mil milhões de euros de fundos da PAC atribuídos à ação climática durante o período de 2014-2020 tiveram pouco impacto nas emissões provenientes da agricultura, as quais não mudaram significativamente desde 2010. A maioria das medidas de atenuação apoiadas pela PAC tem um baixo potencial para atenuar as alterações climáticas. A PAC raramente financia medidas com elevado potencial para o efeito.

V As emissões com origem na produção animal, principalmente causadas pelo gado bovino, representam cerca de metade das emissões provenientes da agricultura e têm permanecido estáveis desde 2010. No entanto, a PAC não procura limitar o número de animais nem prevê incentivos para o reduzir. As medidas de mercado da PAC incluem a promoção de produtos de origem animal, cujo consumo não diminuiu desde 2014.

VI As emissões resultantes dos fertilizantes químicos e do estrume, que representam quase um terço das emissões provenientes da agricultura, aumentaram entre 2010 e 2018. A PAC apoia práticas que podem reduzir a utilização de fertilizantes, como a agricultura biológica e as leguminosas para grão. No entanto, o Tribunal constatou que estas práticas têm um impacto incerto nas emissões de gases com efeito de estufa. Ao invés, as práticas mais eficazes receberam pouco financiamento.

VII A PAC apoia os agricultores que cultivam turfeiras drenadas, que emitem 20% dos gases com efeito de estufa provenientes da agricultura na UE-27. Embora disponível, o apoio ao desenvolvimento rural raramente foi utilizado para a recuperação deste tipo de solo. As regras da PAC também tornam algumas atividades relativas às terras reumidificadas inelegíveis para pagamentos diretos. No período de 2014-2020, em comparação com 2007-2013, a PAC não aumentou o apoio à florestação, à agrossilvicultura e à conversão de terras aráveis em prados permanentes.

VIII Apesar da maior ambição em matéria de clima, as regras de condicionalidade e as medidas de desenvolvimento rural pouco mudaram em comparação com o período anterior. Por conseguinte, estes regimes não incentivaram os agricultores a adotarem medidas eficazes de atenuação das alterações climáticas. Embora o regime de ecologização devesse reforçar o desempenho ambiental da PAC, o seu impacto no clima foi marginal.

IX O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

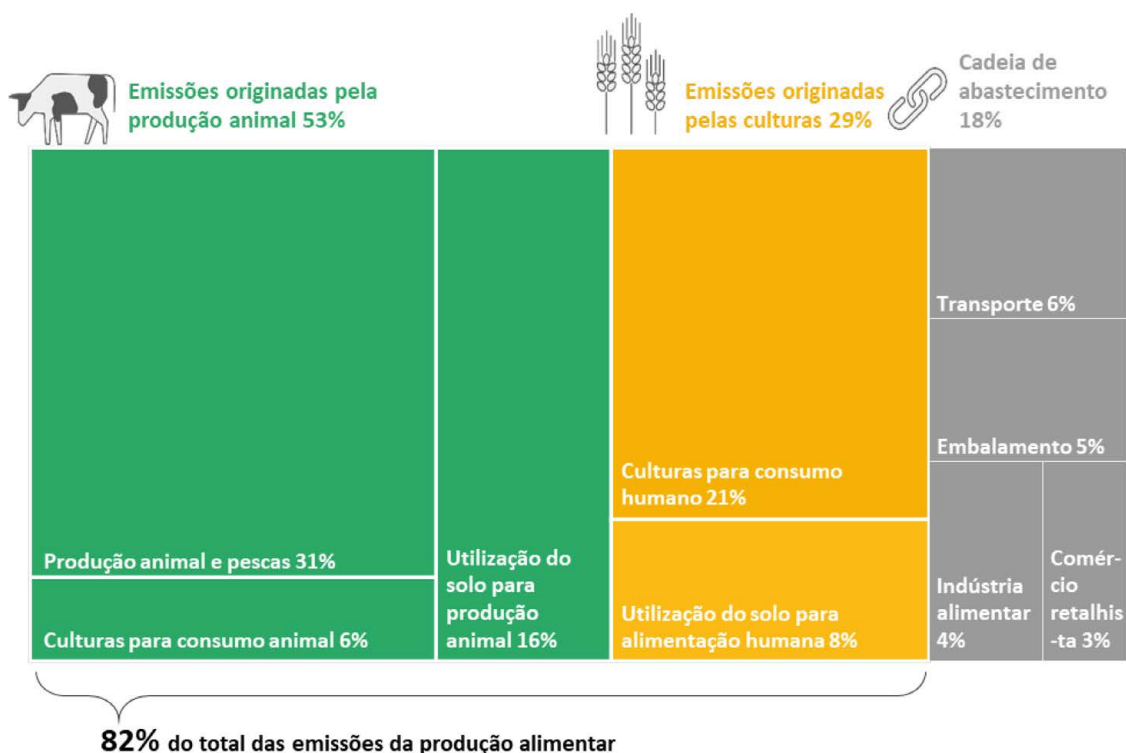
- 1) tomar medidas para que a PAC reduza as emissões provenientes da agricultura;
- 2) tomar medidas para reduzir as emissões provenientes de solos orgânicos drenados e cultivados;
- 3) comunicar regularmente informações sobre o contributo da PAC para a atenuação das alterações climáticas.

Introdução

Emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura

01 A produção alimentar é responsável por cerca de 26% das emissões mundiais de gases com efeito de estufa¹. A [figura 1](#) mostra que estas provêm maioritariamente da agricultura. Na sua Estratégia do Prado ao Prato, a Comissão, aplicando as orientações do PIAC que incidem apenas nas atividades agrícolas, afirmou que, na UE (ignorando assim o impacto dos alimentos de origem animal importados), a "agricultura é responsável por 10,3% das emissões de GEE da UE e quase 70% destas emissões provêm do setor animal".

Figura 1 – Emissões mundiais de gases com efeito de estufa provenientes da produção alimentar

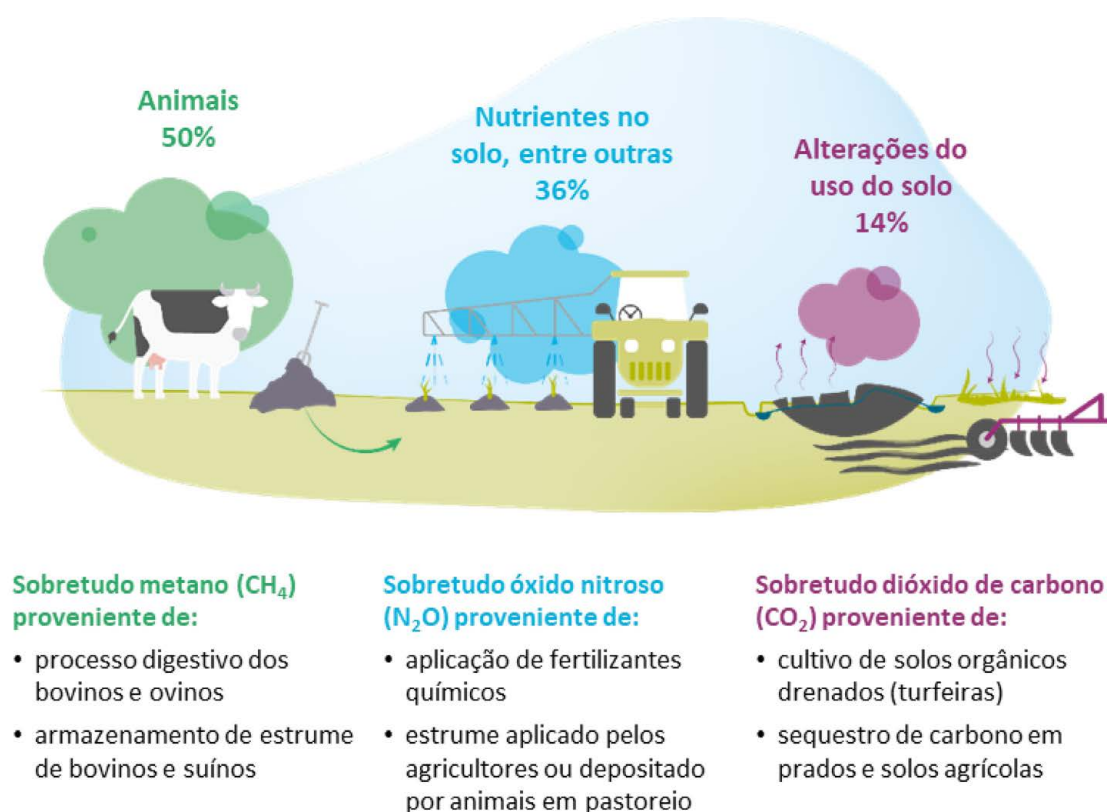


Fonte: TCE, com base em Poore, J. e Nemecek, T., *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, 2018.

¹ Poore, J. e Nemecek, T., *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, 2018.

02 Os Estados-Membros comunicam a quantidade de gases com efeito de estufa emitidos no seu território utilizando dados das atividades ligados às fontes de emissão (por exemplo, o tipo e o número de animais) e aplicando os fatores de emissão correspondentes. A **figura 2** mostra três gases importantes com efeito de estufa emitidos pela agricultura, as suas principais fontes na UE, bem como a proporção destas fontes nas emissões totais da agricultura, que representam 13% do total das emissões de gases com efeito de estufa da UE-27 (incluindo um acréscimo de 2,7% originado pelas emissões e remoções devidas ao uso do solo provenientes das terras agrícolas e dos prados). As emissões suplementares, não incluídas na **figura 2**, resultam da utilização de combustível pelas máquinas e para o aquecimento dos edifícios, que representam cerca de 2% do total das emissões da UE-27.

Figura 2 – Principais fontes de emissões de gases com efeito de estufa (em equivalente CO₂)

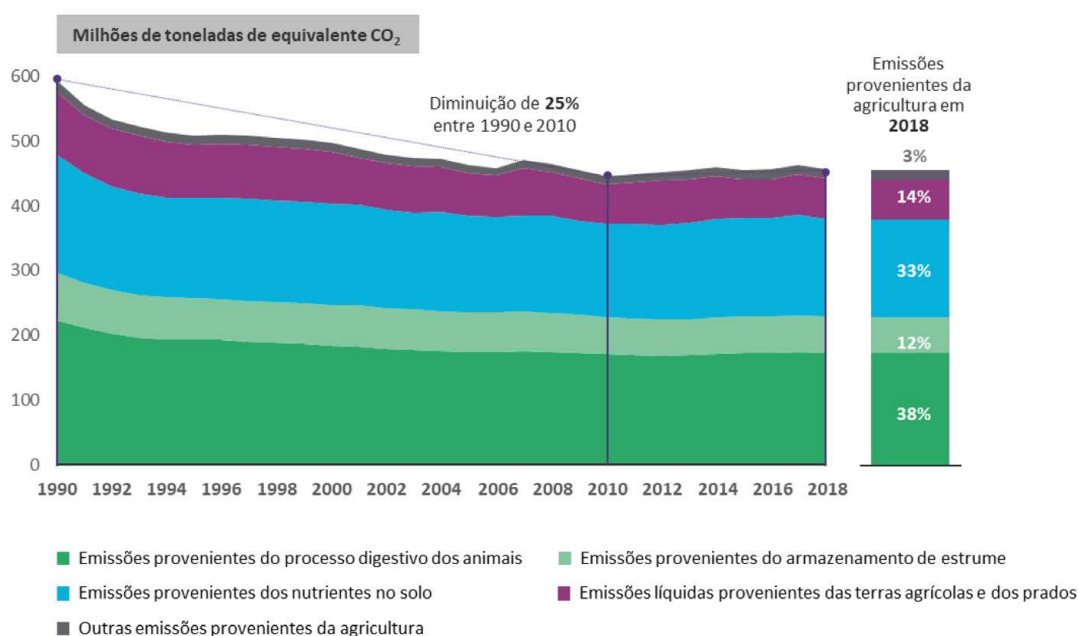


Fonte: TCE, com base nos inventários de gases com efeito de estufa da UE-27 em 2018 ([EEA greenhouse gas data viewer](#), Agência Europeia do Ambiente).

03 A agricultura, e em especial a produção animal, acarreta necessariamente a emissão de gases com efeito de estufa. Algumas práticas de uso do solo proporcionam oportunidades para reduzir as emissões ou remover dióxido de carbono (CO₂) da atmosfera através do seu armazenamento no solo e na biomassa (plantas e árvores). Entre estas práticas figuram a recuperação de turfeiras drenadas ou a florestação.

04 A [figura 3](#) mostra a evolução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura entre 1990 e 2018. Diminuíram 25% entre 1990 e 2010, principalmente devido a um decréscimo na utilização de fertilizantes e no número de animais, tendo a maior queda sido registada entre 1990 e 1994. As emissões não voltaram a descer desde 2010.

Figura 3 – Emissões líquidas de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura na UE-27 desde 1990



Fonte: TCE, com base nos inventários de gases com efeito de estufa da UE-27 para o período de 1990-2018 ([EEA greenhouse gas data viewer](#), Agência Europeia do Ambiente).

Política da UE em matéria de alterações climáticas

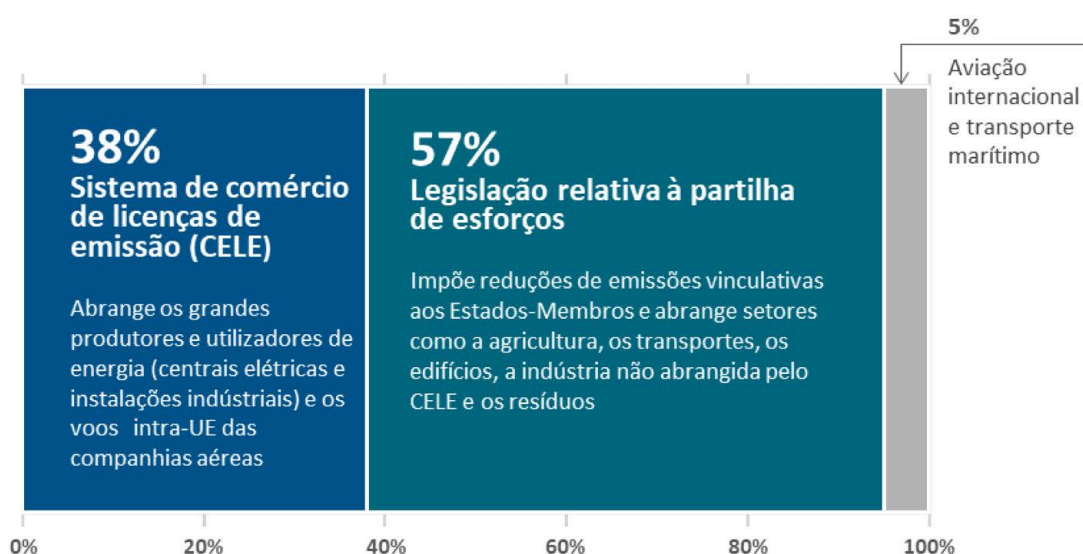
05 A resposta da UE às alterações climáticas assenta em duas estratégias: atenuação e adaptação. A atenuação consiste em reduzir as emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa ou eliminar estes gases da atmosfera. A adaptação consiste num ajustamento às alterações climáticas atuais ou previstas e aos seus efeitos. O presente relatório incide na atenuação.

06 Em 1997, a UE assinou o Protocolo de Quioto, comprometendo-se assim a reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa em 20% até 2020, utilizando como base de referência o nível de emissões de 1990. Em 2015, a UE tornou-se parte no Acordo de Paris, o que aumentou as suas ambições em matéria de redução das emissões. O atual quadro político da UE visa reduzir as suas emissões de gases com

efeito de estufa em 40% até 2030. A Comissão propôs aumentar este objetivo para 55% e alcançar a neutralidade carbónica até 2050².

07 Até 2020, o quadro da UE para a atenuação das alterações climáticas tinha duas componentes principais: o sistema de comércio de licenças de emissão e a legislação relativa à partilha de esforços, que, em conjunto, abrangeram 95% das emissões de gases com efeito de estufa da UE em 2018 (*figura 4*).

Figura 4 – Quadro da UE para a atenuação das alterações climáticas em 2018



Fonte: TCE, com base no relatório nº 13/2020 da AEA, *Trends and projections in Europe 2020*.

08 No âmbito da legislação relativa à partilha de esforços, a UE estabeleceu objetivos de redução das emissões de 10% até 2020³ e de 30% até 2030⁴ (em

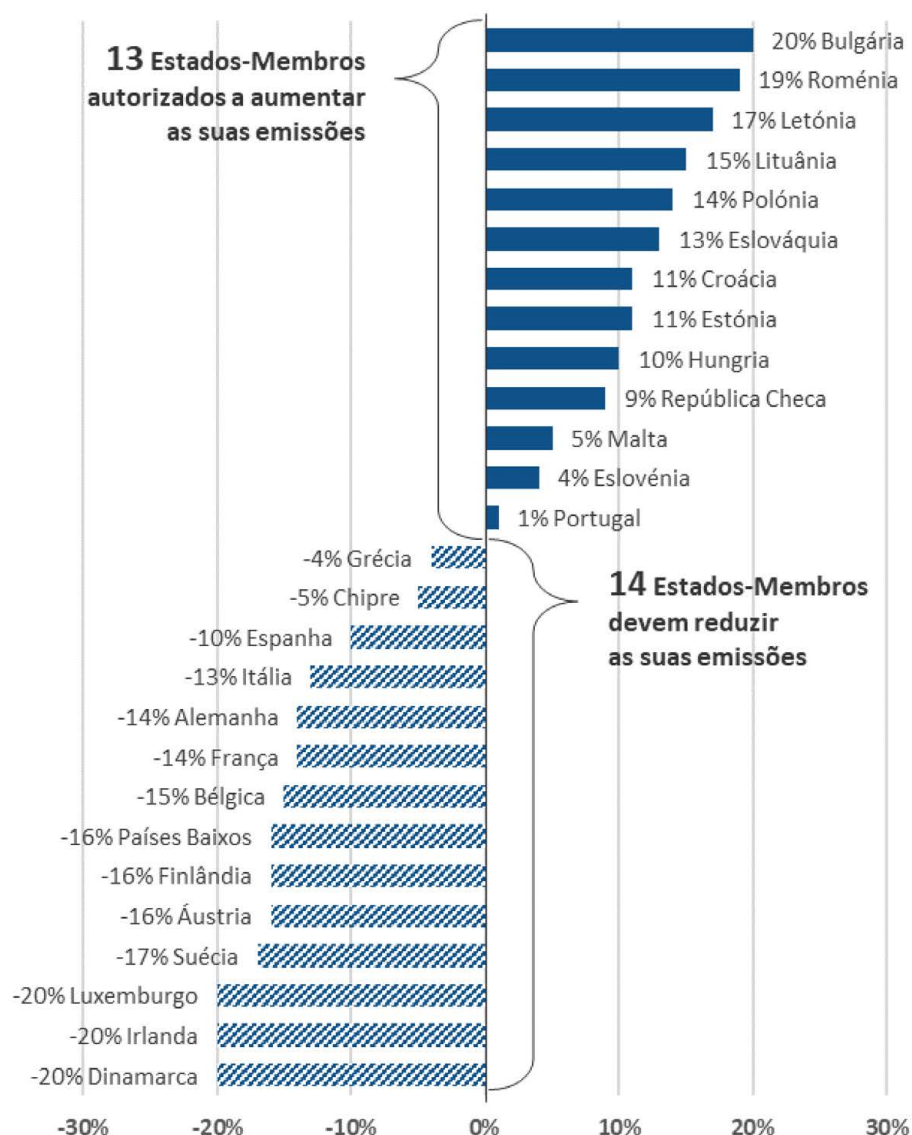
² Conselho Europeu, *Conclusões de 8-9 de março de 2007*, *Conclusões de 10-11 de dezembro de 2020*; Comissão Europeia, *Proposta da Comissão* de regulamento que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática e que altera a Lei Europeia do Clima.

³ *Decisão nº 406/2009/CE* do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020.

⁴ *Regulamento (UE) 2018/842* do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 como contributo para a ação climática a fim de cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e que altera o Regulamento (UE) nº 525/2013.

comparação com 2005). A [figura 5](#) mostra os objetivos fixados para 2020 relativamente a cada um dos 27 Estados-Membros e que têm em conta o rendimento *per capita*. Cada Estado-Membro decide como alcançar o seu objetivo nacional e se o seu setor agrícola irá ou não contribuir.

Figura 5 – Objetivos nacionais para 2020 ao abrigo da legislação relativa à partilha de esforços, em comparação com as emissões de 2005



Fonte: TCE, com base no anexo II da Decisão nº 406/2009/CE referida na nota de rodapé 3.

09 De acordo com as estimativas das emissões de gases com efeito de estufa em 2019 nos setores abrangidos pela partilha de esforços, 14 dos 27 Estados-Membros registaram nesse ano níveis de emissões inferiores aos objetivos nacionais para 2020⁵. Para cada Estado-Membro, o Tribunal comparou a diferença de emissões no primeiro período (2020 em relação a 2013) com a diferença de emissões para o segundo período (2030 em relação a 2021). Para 2021, o Tribunal utilizou a estimativa mais recente disponível para 2019. A *figura 6* mostra que os objetivos para 2030 serão muito mais difíceis para a UE.

⁵ TCE, com base no quadro 6 do relatório da Comissão *EU Climate Action Progress Report*, novembro de 2020.

Figura 6 – Diferença a eliminar para atingir as metas de 2020 e 2030 ao abrigo da legislação relativa à partilha de esforços



Fonte: TCE, com base no [Relatório intercalar sobre a ação climática da UE](#) de novembro de 2020 (quadro 6) da Comissão, na [Decisão de Execução \(UE\) 2020/2126 da Comissão](#), de 16 de dezembro de 2020, e no [Regulamento \(UE\) 2018/842](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018.

10 Em 2011, a Comissão optou por integrar a dimensão climática no orçamento da União ("integração da ação climática"). Foi assim necessário integrar as medidas de atenuação e adaptação ("ação climática") nas políticas da UE e acompanhar os fundos utilizados nestas medidas, com o objetivo de consagrar pelo menos 20% do orçamento da União para 2014-2020 à ação climática⁶.

Papel da PAC relativa a 2014-2020 na ação climática

11 Atualmente, a política agrícola comum (PAC) da UE tem três objetivos gerais: produção alimentar viável, gestão sustentável dos recursos naturais e desenvolvimento territorial equilibrado. A sua gestão implica tanto a Comissão como os Estados-Membros. Os organismos pagadores destes últimos são responsáveis pela gestão dos pedidos de ajuda, pelas verificações dos candidatos, pelos pagamentos e pelo acompanhamento da utilização dos fundos. A Comissão define uma grande parte do quadro relativo às despesas, verifica e acompanha o trabalho dos organismos pagadores e é responsável pela utilização dos fundos da UE. A PAC sustenta-se em três pilares:

- **pagamentos diretos** destinados a proporcionar apoio ao rendimento dos agricultores;
- **medidas de mercado** para fazer face a situações de mercado difíceis, como uma queda súbita dos preços;
- **medidas de desenvolvimento rural**, com programas nacionais e regionais para responder às necessidades e desafios específicos das zonas rurais.

12 Desde 2014, a ação climática⁷ é um dos **nove objetivos específicos** em relação aos quais a Comissão avalia o desempenho da política agrícola comum. Com a integração da ação climática, a Comissão estimou que atribuiria 103,2 mil milhões de euros (45,5 mil milhões de euros para pagamentos diretos e 57,7 mil milhões de euros para medidas de desenvolvimento rural) à adaptação às alterações climáticas e sua atenuação na agricultura durante o período de 2014-2020 (**figura 7**). Este montante representa 26% do orçamento da PAC e quase 50% do total das despesas da UE no domínio da ação climática⁸. As informações comunicadas pela Comissão sobre as

⁶ COM(2011) 500 final, *Um orçamento para a Europa 2020*, parte II, p. 13.

⁷ Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 110º.

⁸ Mapa previsional da Comissão Europeia para o exercício de 2020, p. 117.

despesas relacionadas com o clima não estabelecem uma distinção entre adaptação e atenuação.

Figura 7 – Principais medidas da PAC utilizadas para a ação climática, segundo a Comissão (2014-2020)



Fonte: TCE, com base no acompanhamento da ação climática por parte da Comissão.

13 Muitas das medidas que a Comissão considera contribuir para a ação climática dão principalmente resposta a questões relativas à biodiversidade, à qualidade da água e do ar e às necessidades sociais e económicas.

14 No seu [Relatório Especial 31/2016](#), o Tribunal constatou que a Comissão tinha sobrestimado os fundos da PAC despendidos na ação climática e que uma estimativa mais prudente seria 18%, em vez dos 26% que esta invocou. A diferença provém principalmente de uma sobrestimação do impacto da condicionalidade na atenuação das alterações climáticas e do facto de alguns dos coeficientes aplicados não terem respeitado o princípio da prudência. A Comissão reconheceu a possibilidade de a

metodologia atual resultar numa certa sobrestimação e subestimação da relevância climática de determinadas despesas, mas considerou boa a abordagem de acompanhamento da ação climática que utiliza para avaliar os níveis de despesa com o clima na agricultura e no desenvolvimento rural.

15 O objetivo a longo prazo da Comissão para a PAC relativa a 2014-2020 era reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura⁹. A Comissão não quantificou a redução das emissões a alcançar.

Estratégia da Comissão para intensificar os esforços de atenuação das alterações climáticas

16 Em 1 de junho de 2018, a Comissão apresentou [propostas legislativas](#) relativas à PAC para 2021-2027, tendo declarado que a nova PAC "colocará a barra ainda mais alto" no aumento da proteção do ambiente e do clima¹⁰. A Comissão propôs um novo modelo baseado no desempenho, conferindo aos Estados-Membros maior responsabilidade e responsabilização na conceção das medidas da PAC. Os Estados-Membros deverão descrever essas medidas nos seus "planos estratégicos da PAC", que a Comissão terá de aprovar.

17 Em dezembro de 2019, a Comissão apresentou o [Pacto Ecológico Europeu](#), que estabelece um roteiro para fazer da Europa o primeiro continente com impacto neutro no clima até 2050. Para o período de 2021-2027, a Comissão propôs que 25% do orçamento da UE fosse consagrado à ação climática, mas o Conselho aumentou este objetivo para 30%¹¹. A [figura 8](#) mostra as estratégias e propostas legislativas apresentadas pela Comissão em 2020 relativamente a ações destinadas a alcançar a neutralidade climática até 2050.

18 Em dezembro de 2020, a Comissão endereçou recomendações aos Estados-Membros para a elaboração das suas propostas de planos estratégicos da PAC¹². Recomendou, por exemplo, o recurso a regimes ecológicos para reumidificar turfeiras drenadas, promover a agricultura de precisão e a agricultura de conservação (sem lavoura ou lavoura reduzida). O [Relatório Especial 18/2019](#) do Tribunal sobre as emissões de gases com efeito de estufa na UE recomendou à Comissão que

⁹ [Mapa previsional da Comissão Europeia para o exercício de 2020](#), p. 4/57.

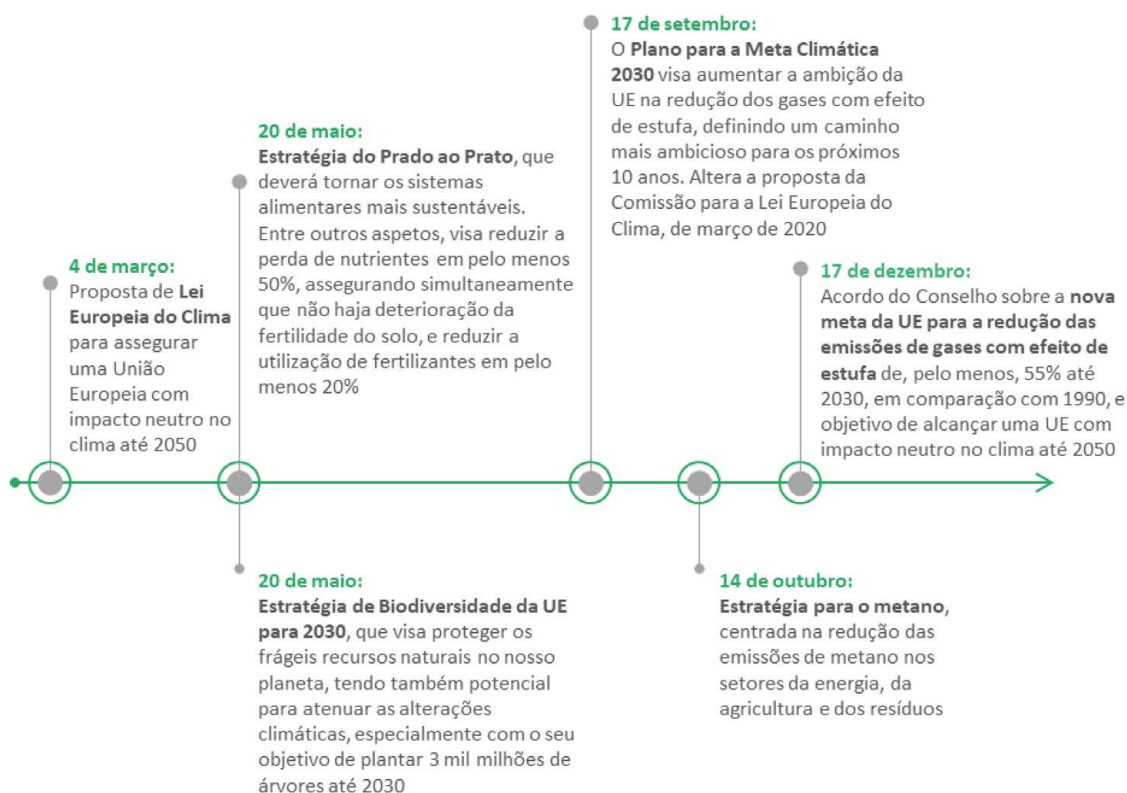
¹⁰ Comissão Europeia, [Orçamento da UE: A PAC após 2020](#), p. 3.

¹¹ Conselho Europeu, [Conclusões da reunião do Conselho de 17-21 de julho de 2020](#).

¹² Comissão Europeia, [Recomendações aos Estados-Membros](#), 2020.

assegurasse que os planos estratégicos para a agricultura e o uso do solo contribuem para a concretização das metas de redução para 2050 e que verificasse se os Estados-Membros instituem políticas e medidas adequadas para estes setores.

Figura 8 – Estratégias, propostas e acordos da UE em matéria de alterações climáticas e agricultura publicados em 2020



Fonte: TCE, com base em comunicações da Comissão.

Âmbito e método da auditoria

19 O Tribunal decidiu realizar a presente auditoria porque a Comissão atribuiu à ação climática quase 26% do orçamento da PAC (103 mil milhões de euros) durante o período de 2014-2020. Além disso, o clima foi um dos temas mais importantes do debate político sobre a futura PAC e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 13 das Nações Unidas exige a adoção de medidas para combater as alterações climáticas. Apresenta as suas conclusões na expectativa de que sejam úteis para o objetivo da UE de atingir a neutralidade climática até 2050.

20 O Tribunal examinou se a PAC relativa a 2014-2020 apoiou práticas de atenuação das alterações climáticas com potencial para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. Examinou igualmente se a PAC incentivou mais a aplicação de práticas de atenuação eficazes no período de 2014-2020 do que no de 2007-2013. O trabalho concentrou-se nas principais fontes de emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura: produção animal e armazenamento de estrume, aplicação de fertilizantes químicos e estrume, cultivo de solos orgânicos e conversão de prados e terras agrícolas.

21 O Tribunal excluiu da auditoria os projetos de atenuação das alterações climáticas financiados ao abrigo dos programas Horizonte 2020 e LIFE, bem como as emissões provenientes de combustíveis na agricultura.

22 O Tribunal obteve provas a partir de:

- o um exame dos dados relativos às emissões de gases com efeito de estufa na UE-27, à produção animal e agrícola e utilização de fertilizantes, aos programas de desenvolvimento rural e aos relatórios da Comissão sobre os pagamentos diretos;
- o entrevistas com representantes de agricultores, de ONG no domínio ambiental e climático e de autoridades nacionais da Irlanda, França e Finlândia, selecionadas com base na proporção das suas emissões provenientes da agricultura, atividades agrícolas e estratégias aplicadas em matéria de atenuação das alterações climáticas e armazenamento de dióxido de carbono;
- o uma análise dos estudos científicos que avaliam a eficácia das práticas e tecnologias de atenuação;
- o análises documentais relativas às emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura em 27 Estados-Membros e às medidas tomadas no

âmbito da PAC para as reduzir ou sequestrar dióxido de carbono durante o período de 2014-2020;

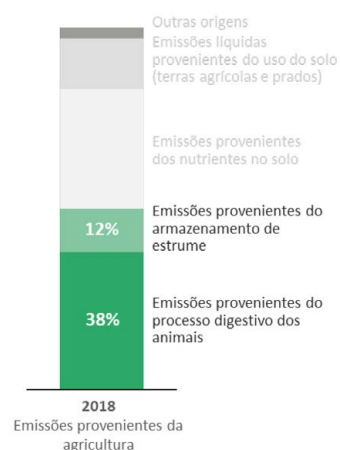
- o debates com peritos em agricultura e alterações climáticas para ampliar os conhecimentos da equipa do Tribunal e obter observações sobre as constatações durante a auditoria.

Observações

23 O Tribunal dividiu as observações em quatro secções. As primeiras três avaliam o impacto da PAC relativa a 2014-2020 nas principais fontes de emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura: produção animal, aplicação de fertilizantes químicos e estrume e uso do solo. A última secção trata da conceção da PAC relativa ao período referido e do seu potencial de redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura.

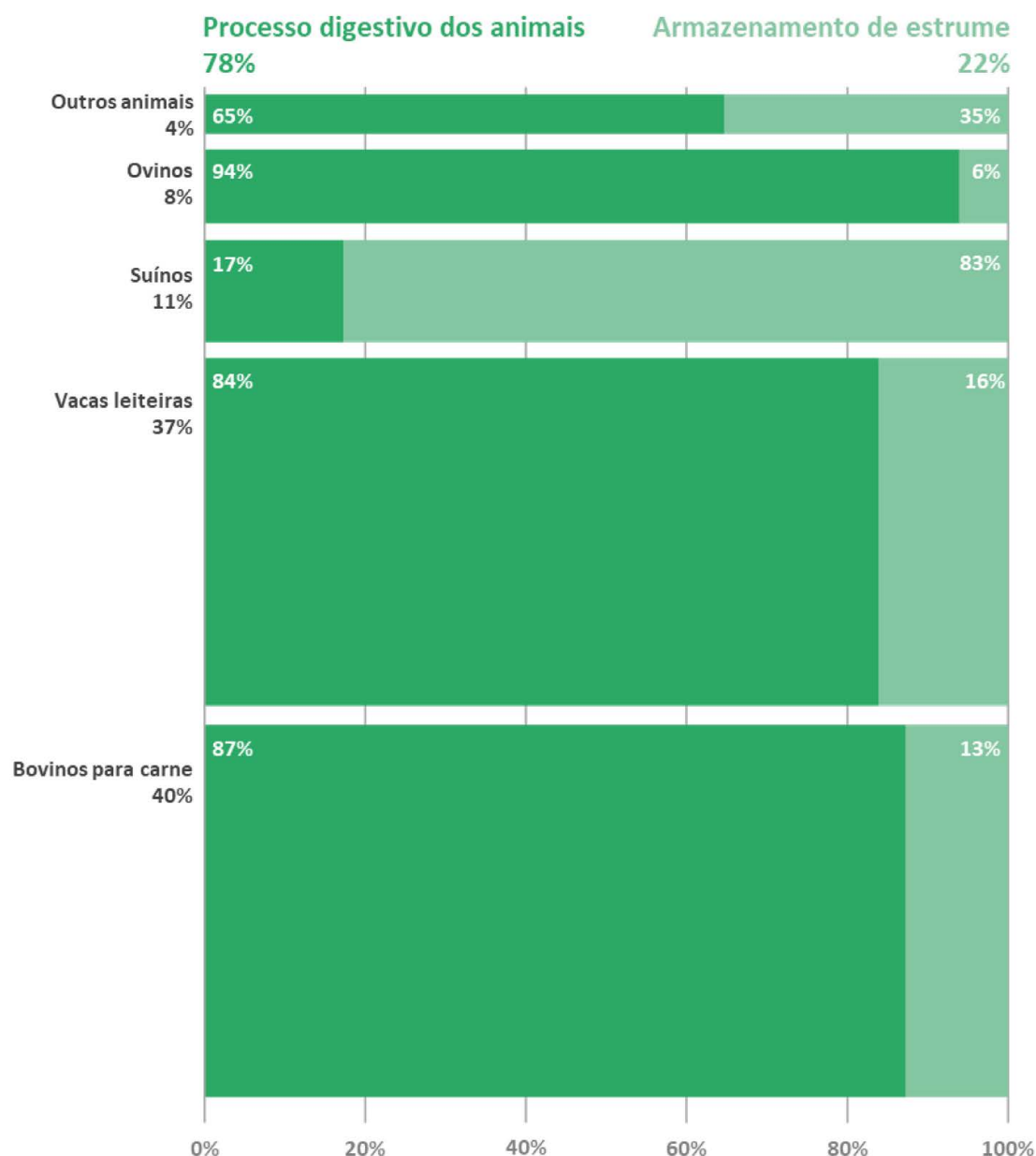
A PAC não reduziu as emissões com origem na produção animal

24 O Tribunal examinou se, durante o período da PAC de 2014-2020, houve uma redução global das emissões de gases com efeito de estufa provenientes do processo digestivo dos animais e do armazenamento de estrume. Avaliou a dimensão do apoio da PAC a práticas de atenuação eficazes para as reduzir e examinou se alguns regimes de apoio conduziram a aumentos destas emissões.



25 Na UE-27, as emissões de gases com efeito de estufa com origem na produção animal não diminuíram entre 2010 e 2018. O processo digestivo dos animais representa 78% destas emissões e o armazenamento de estrume é responsável pelos restantes 22%. As emissões com origem na produção de bovinos para carne e de vacas leiteiras representam 77% das referidas emissões (*figura 9*).

Figura 9 – Fontes das emissões com origem na produção animal em 2018



Fonte: TCE, com base nos inventários de gases com efeito de estufa da UE-27.

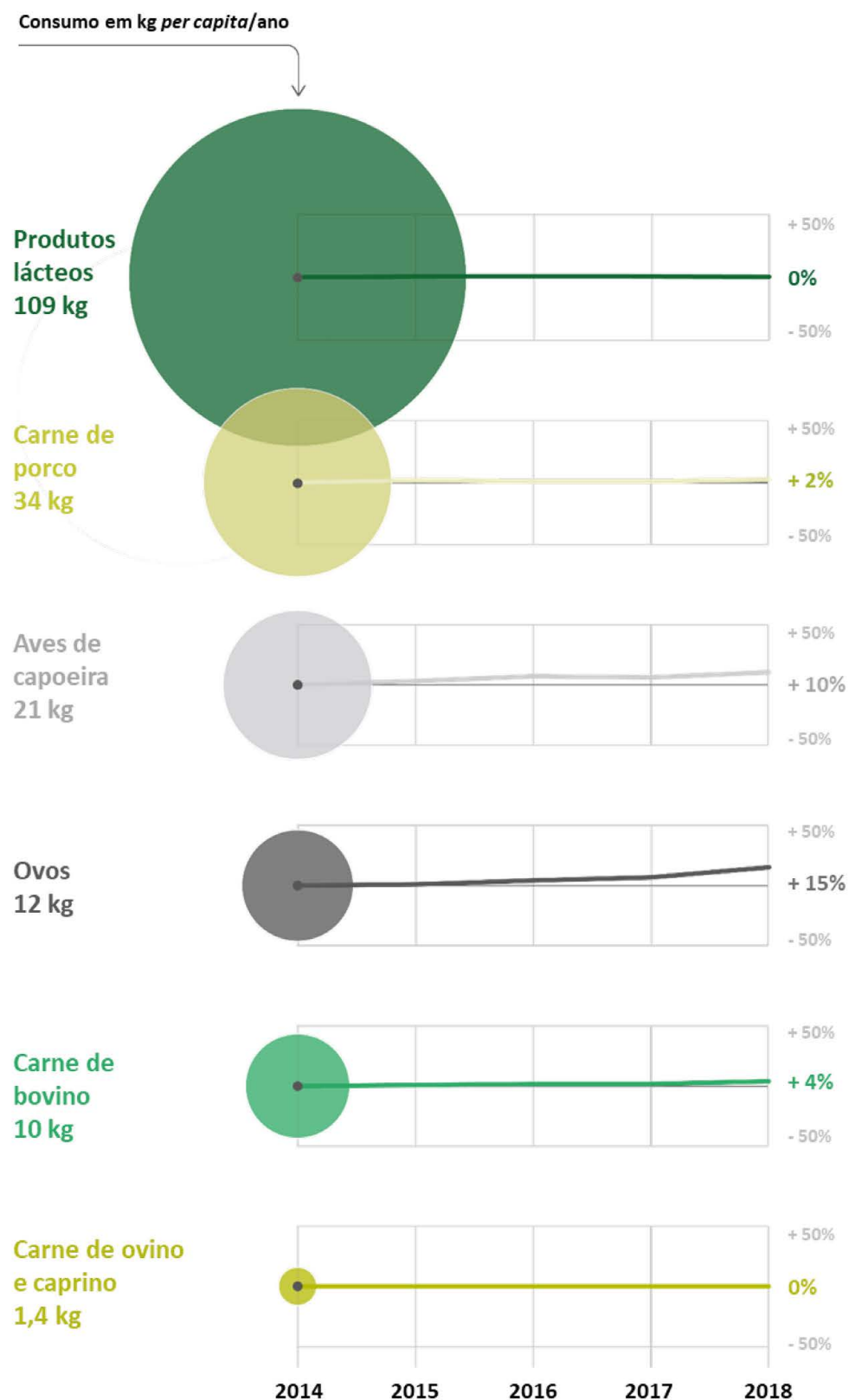
As medidas da PAC não incluem uma redução do efetivo animal

26 Na maioria dos Estados-Membros, as emissões com origem na produção animal mantêm-se inalteradas. Apenas a Grécia, a Croácia e a Lituânia registaram reduções significativas das emissões entre 2010 e 2018 (*figura 10*), que se deveram principalmente a grandes diminuições (cerca de 30%) do número de vacas leiteiras e não aos resultados das políticas de atenuação específicas da PAC. Nestes três países, a falta de competitividade desempenhou o principal papel na descida. Por outro lado, a Irlanda, a Hungria e a Polónia registaram aumentos substanciais das emissões.

de emissões carbónicas"¹³. No entanto, a PAC não procura limitar o número de animais nem prevê incentivos para o reduzir. As medidas de mercado da PAC incluem a promoção de produtos de origem animal, cujo consumo não diminuiu desde 2014 (*figura 11*).

¹³ Poore, J. e Nemecek, T., *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, 2018; Springmann, M. et al., *Analysis and valuation of the health and climate change co-benefits of dietary change*, 2016; Westhoek, H. et al., *Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake*, 2014.

Figura 11 – Consumo anual *per capita* de produtos de origem animal na UE não diminuiu



Fonte: TCE, com base nos dados do relatório da Comissão *Prospects for EU Agricultural Markets 2020-2030*, 2020.

28 As tendências acima ilustradas baseiam-se no abastecimento aos consumidores, pelo que incluem também o desperdício alimentar. Como apresentado no [Relatório Especial 34/2016](#) do Tribunal, é geralmente reconhecido que, a nível mundial, cerca de um terço dos alimentos produzidos para consumo humano é desperdiçado ou perdido. Nesse relatório, o Tribunal concluiu que a PAC tem um papel a desempenhar na luta contra o desperdício alimentar e recomendou a inclusão deste tema na revisão desta política.

29 Na [Estratégia do Prado ao Prato](#), a Comissão anunciou que iria proceder à revisão do programa de promoção da UE para os produtos agrícolas, com o objetivo de promover uma produção e um consumo sustentáveis. Em 22 de dezembro de 2020, os seus serviços publicaram um [documento](#)¹⁴ no qual avaliaram a política de promoção. A Comissão continua a rever a política, com a intenção de propor alterações legislativas em 2022. A Estratégia do Prado ao Prato analisou a forma como a União poderia, no futuro, utilizar o seu programa de promoção para apoiar os métodos de produção animal mais sustentáveis e eficientes em termos de emissões de dióxido de carbono, bem como para promover a transição para uma alimentação mais baseada em produtos de origem vegetal.

30 Na sua análise dos estudos, o Tribunal não encontrou práticas eficazes e aprovadas que possam reduzir significativamente as emissões provenientes do processo digestivo dos animais sem diminuir a produção (certos aditivos para a alimentação animal podem ser eficazes, mas não foram aprovados pelas entidades reguladoras). Muitas práticas relacionadas com a criação, a alimentação, a saúde e a gestão da fertilidade dos animais oferecem potencial apenas para uma atenuação lenta e marginal. Algumas delas incentivam a expansão da produção, podendo assim aumentar as emissões líquidas ([caixa 1](#)).

¹⁴ *Commission Staff Working Document – Evaluation of the impact of the EU agricultural promotion policy in internal and third countries markets*, SWD(2020) 401 final.

Caixa 1

Efeito de ricochete e emissões com origem na produção animal

As inovações nas práticas de gestão e na tecnologia podem aumentar a eficiência da produção agrícola em termos de gases com efeito de estufa. Por exemplo, os progressos na criação de gado leiteiro resultaram em menores emissões por litro de leite produzido, graças a um maior rendimento de leite por animal. Porém, estes ganhos de eficiência não se traduzem diretamente numa redução das emissões globais, porque a evolução tecnológica no setor da produção animal diminuiu também o custo de produção por litro de leite, o que conduziu à expansão da produção. Devido a este fenómeno, conhecido como "efeito de ricochete", a redução de gases com efeito de estufa decorrente da tecnologia é menor do que ocorreria sem a expansão da produção. As emissões adicionais causadas por esta expansão podem ser ainda mais elevadas do que a redução obtida graças a uma maior eficiência, fazendo com que a inovação provoque um aumento das emissões globais¹⁵.

31 O Tribunal encontrou quatro práticas eficazes para reduzir as emissões provenientes do armazenamento de estrume (acidificação de chorume, arrefecimento de estrume, coberturas impermeáveis de instalações de armazenamento de estrume e produção de biogás utilizando estrume como matéria-prima). Vários Estados-Membros forneceram apoio da PAC a estas práticas num pequeno número de explorações agrícolas (*quadro 1*).

Quadro 1 – Estados-Membros que concederam apoio da PAC aos agricultores para práticas de atenuação que reduzam as emissões provenientes do armazenamento de estrume no período de 2014-2019

Prática	Estados-Membros	Explorações que beneficiam do apoio
Acidificação de chorume	Dinamarca	29
	Itália	1
	Polónia	2
	Alemanha, França, Letónia, Lituânia	Dados pouco claros

¹⁵ Matthews, A., *Alan Matthews: How to move from our current land use structure to one that is compatible with our climate targets*, Farming Independent, 2018.

Prática	Estados-Membros	Explorações que beneficiam do apoio
Arrefecimento de estrume	Dinamarca	30
	Estónia	1
	Polónia	2
	Finlândia	1
	França, Itália, Áustria	Dados pouco claros
Coberturas impermeáveis	Bélgica	13
	Dinamarca	503
	Alemanha	829
	Estónia	30
	Espanha	344
	Itália	308
	Luxemburgo	0
	Hungria	374
	Malta	16
	Polónia	275
	Eslovénia	45
	Eslováquia	7
	Finlândia	30
	Suécia	5
	França, Áustria, Letónia, Lituânia, Roménia	Dados pouco claros
Produção de biogás a partir de estrume	Bélgica	60
	Grécia	6
	Espanha	0
	França	51
	Croácia	0
	Itália	20
	Hungria	129
	Finlândia	22
	Suécia	20
	Lituânia, Polónia, Roménia	Dados pouco claros

Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pelos Estados-Membros.

Várias medidas da PAC mantêm ou aumentam as emissões de gases com efeito de estufa com origem na produção animal

32 Em média, pelo menos 50% do rendimento dos criadores especializados em bovinos depende dos pagamentos diretos¹⁶. Este nível de dependência é mais elevado do que no caso dos produtores de culturas arvenses.

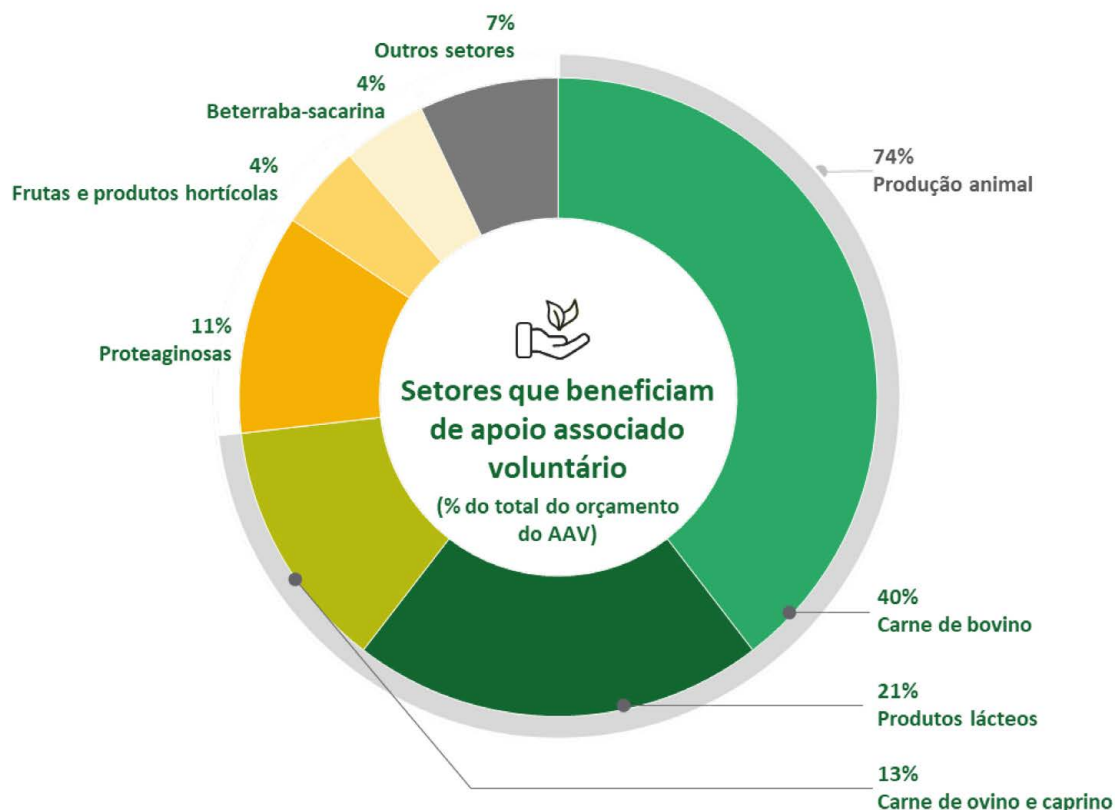
33 Todos os Estados-Membros, com exceção da Alemanha, concedem uma parte dos seus pagamentos diretos (na maioria entre 7% e 15%)¹⁷ sob a forma de apoio associado voluntário (AAV), 74% do qual apoia a produção animal (*figura 12*). O AAV incentiva a manutenção do efetivo animal, uma vez que os agricultores recebem menos dinheiro se reduzirem o número de animais. A nível da UE, este apoio representa 10% dos pagamentos diretos (4,2 mil milhões de euros por ano)¹⁸.

¹⁶ Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia (DG AGRI), *Direct payments*, 2018, p. 11.

¹⁷ Comissão Europeia, *A PAC explicada – Pagamentos diretos aos agricultores 2015-2020*, p. 6.

¹⁸ Comissão Europeia, *Voluntary coupled support*, 2020, p. 2.

Figura 12 – Repartição setorial do AAV



Fonte: TCE, com base no documento da Comissão *Voluntary coupled support*, 2020, p. 3.

34 Num estudo de 2020¹⁹, estimou-se que as emissões de gases com efeito de estufa da UE provenientes da agricultura (sem incluir as devidas ao uso do solo) diminuiriam 0,5% se o orçamento do AAV para bovinos, ovinos e caprinos fosse reafetado aos pagamentos de base para terras agrícolas. Noutro estudo, de 2017²⁰, concluiu-se que, sem pagamentos diretos, as emissões provenientes da agricultura seriam 2,5% inferiores, resultando 84% dessa diminuição de uma redução da produção de carne de bovino e de produtos lácteos e da consequente menor utilização de fertilizantes nas pastagens. Num estudo de 2017 da Comissão²¹, estima-se que essas emissões diminuiriam 4,2% se os pagamentos diretos cessassem e 5,8% se o apoio ao desenvolvimento rural fosse igualmente suprimido. Neste estudo, considera-se que cerca de 7% da superfície agrícola ficaria disponível para medidas de atenuação baseadas no solo, como a florestação. Estas reduções não têm em conta o possível

¹⁹ Jansson, T. et al., *Coupled Agricultural Subsidies in the EU Undermine Climate Efforts*, 2020, p. 14.

²⁰ Brady, M. et al., *Impacts of Direct Payments*, 2017, p. 70 e 88-89.

²¹ Comissão Europeia, *Scenar 2030*, 2017, p. 115 e 144.

efeito de fuga (ver ponto 27), que os três estudos estimam entre 48% e quase 100% (na ausência de barreiras comerciais).

35 Num estudo de 2020²², concluiu-se que as emissões da UE diminuiriam 21% se cerca de metade dos pagamentos diretos fossem pagos aos agricultores em troca da redução das emissões de gases com efeito de estufa. Dois terços da redução proviriam de alterações na produção, registando-se os maiores decréscimos na produção de carne de bovino, ovino e caprino e de forragens. Um terço resultaria da adoção de práticas de atenuação, entre as quais as tecnologias no setor dos laticínios, o biogás no setor suinícola e o abandono do cultivo de turfeiras. Estes benefícios seriam contrabalançados pelo aumento das emissões noutros setores em cerca de 4% das atuais emissões da UE provenientes da agricultura, o que resultaria numa redução líquida de 17%.

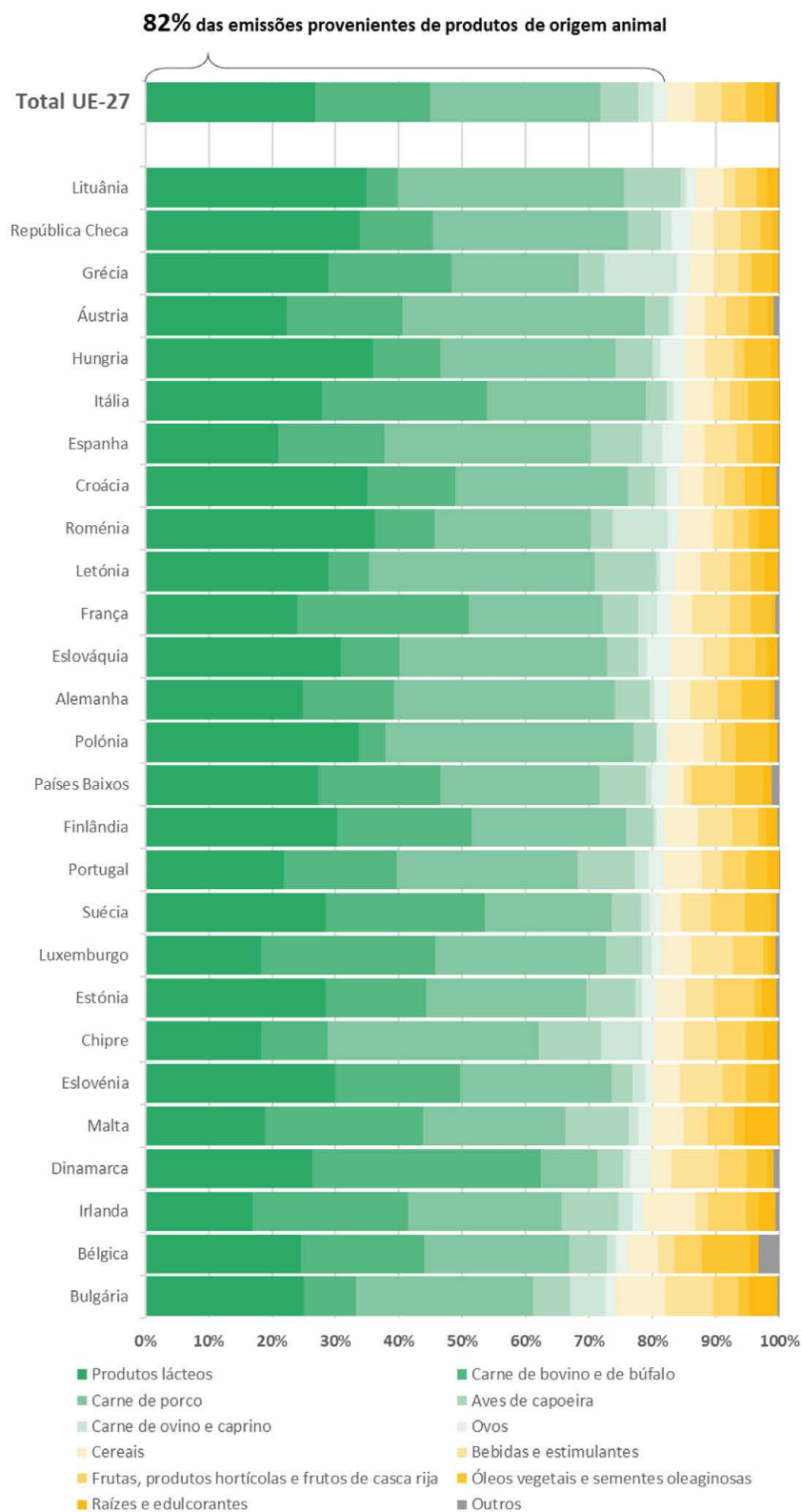
36 A desflorestação associada à produção de alimentos para animais, especialmente soja, resulta em emissões suplementares²³. Caso se tenham em conta as importações, a proporção de emissões atribuíveis à obtenção de produtos de origem animal consumidos na UE aumenta ainda mais (em comparação com a análise das emissões diretamente causadas pela agricultura na UE). Caso se incluam as importações, os produtos de origem animal representam cerca de 82% da pegada de carbono (*figura 13*), mas apenas 25% das calorias do regime alimentar médio na UE²⁴.

²² Himics, M. et al., *Setting Climate Action as the Priority for the Common Agricultural Policy: A Simulation Experiment*, 2020, p. 58-60.

²³ Sandström, V. et al., *The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets*, 2018, p. 51.

²⁴ FAOSTAT, *Food Balance Sheets*, 2020.

Figura 13 – Pegada de carbono dos alimentos no regime alimentar dos cidadãos da UE



Fonte: Sandström, V. et al., *The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets*, 2018, p. 55 (gráfico construído com dados provenientes de V. Sandström).

Emissões dos fertilizantes e do estrume nos solos estão a aumentar

37 O Tribunal avaliou se as medidas da PAC relativa a 2014-2020 reduziram as emissões de gases com efeito de estufa resultantes de fertilizantes químicos e estrume.

38 A aplicação destes produtos e as deposições dos animais em pastoreio são responsáveis pela maior parte das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de nutrientes nos solos. Entre 2010 e 2018, estas emissões aumentaram 5%, o que se deveu principalmente a um acréscimo da utilização de fertilizantes. A outra grande fonte de emissões, o estrume, tem sido mais estável (*figura 14*).

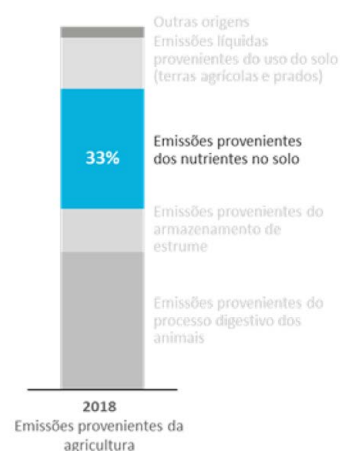
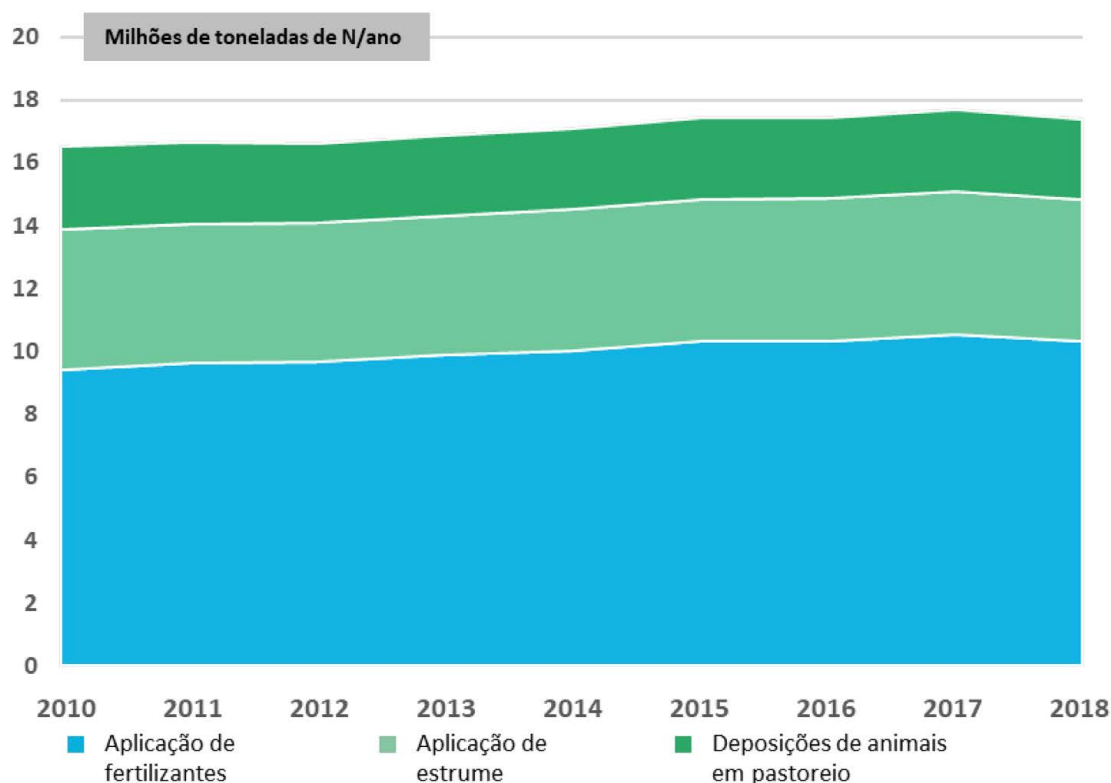


Figura 14 – Aplicação de fertilizantes químicos e estrume

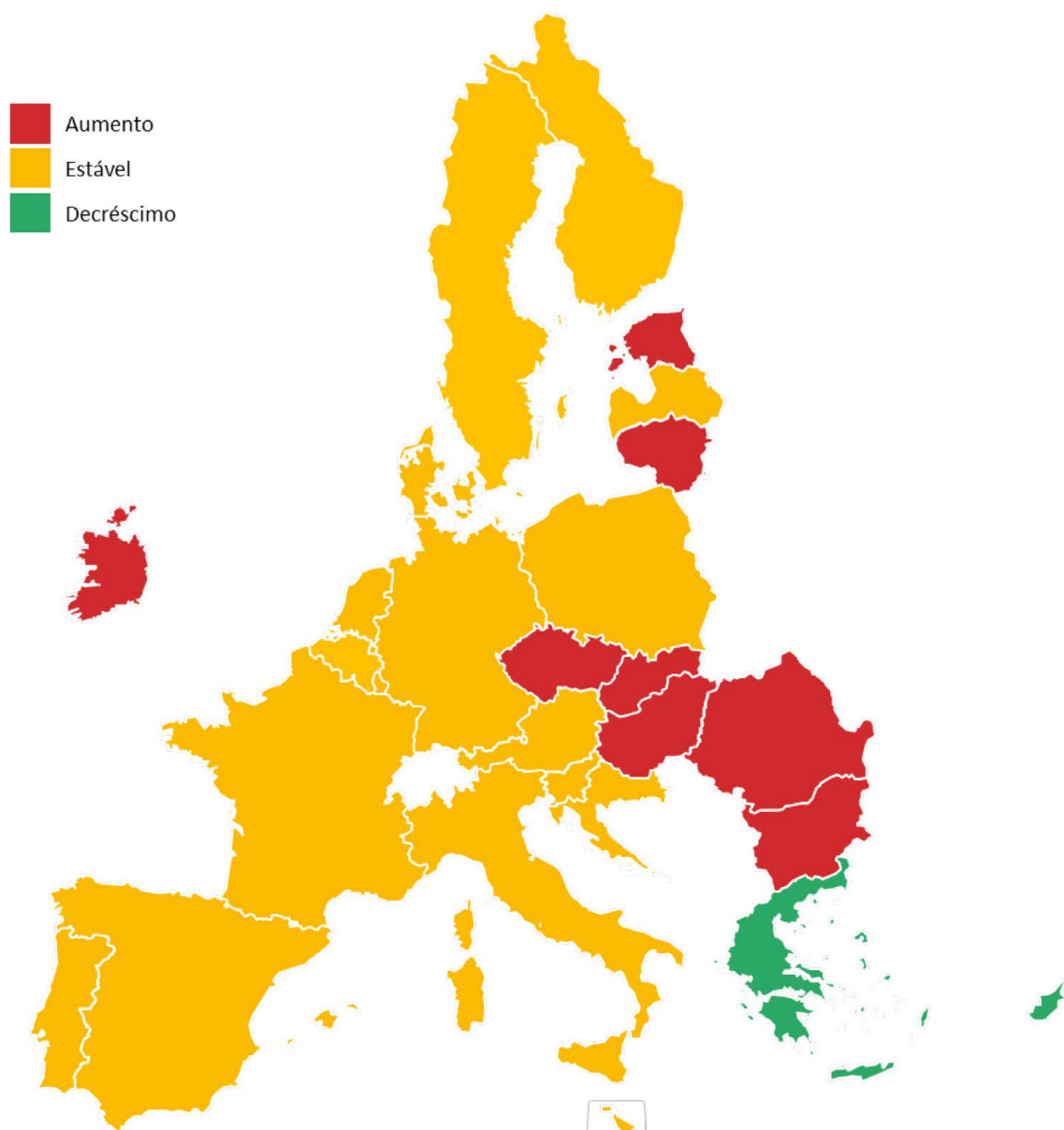


Fonte: TCE, com base nos inventários de gases com efeito de estufa da UE-27.

39 Entre 2010 e 2018, as emissões resultantes de fertilizantes químicos e de estrume aumentaram em oito Estados-Membros (*figura 15*). O maior aumento (superior a 30%) registou-se na Bulgária, na República Checa, na Hungria, na Roménia e na Eslováquia. Só na Grécia e em Chipre as emissões diminuíram manifestamente. Estas tendências a nível nacional são quase todas motivadas por alterações na utilização de fertilizantes químicos. O grupo de Estados-Membros que apresentavam uma tendência de estabilidade inclui os que têm maiores emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura por hectare de superfície agrícola utilizada²⁵.

²⁵ Comissão Europeia, Anexo 2 das [Recomendações aos Estados-Membros no que respeita aos seus planos estratégicos para a política agrícola comum](#), 2020.

Figura 15 – Tendências das emissões provenientes de nutrientes nos solos (2010-2018)



Fonte: TCE, com base nos inventários de gases com efeito de estufa dos Estados-Membros.

As derrogações à Diretiva Nitratos compensam parcialmente o seu impacto positivo nas emissões provenientes da aplicação de estrume

40 Dado que as subvenções não foram associadas a qualquer redução da produção animal (pontos **26** a **34**), as quantidades de estrume não diminuíram (*figura 14*). Como se conserva o nível de produção animal, também se mantém uma elevada utilização de

fertilizantes, já que é necessário mais azoto para os produtos de origem animal do que para os alimentos à base de plantas²⁶.

41 No âmbito da PAC, os agricultores estão sujeitos a regras de "condicionalidade" (ponto 77). O requisito legal de gestão 1 – "Proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola" abrange o cumprimento da Diretiva Nitratos²⁷, que é aplicável a todos os agricultores, independentemente de receberem ou não apoio da PAC. Esta diretiva exige uma utilização equilibrada de fertilizantes, estabelece limites para a quantidade de estrume aplicado e define os períodos em que a sua aplicação é proibida. Num estudo realizado em 2011 para a Comissão²⁸ concluiu-se que, sem esta Diretiva, as emissões totais de óxido nitroso (N₂O) em toda a UE em 2008 teriam sido 6,3% mais elevadas, principalmente devido ao aumento do total da lixiviação de azoto nas águas subterrâneas e superficiais.

42 Em 2020, quatro países (Bélgica, Dinamarca, Irlanda e Países Baixos) obtiveram uma derrogação à Diretiva Nitratos relativa ao limite do estrume aplicado. Os quatro figuram entre os maiores emissores de gases com efeito de estufa por hectare de superfície agrícola utilizada²⁹. As derrogações podem incluir condições que possam contrabalançar o impacto negativo de espalhar uma quantidade maior de estrume no solo do que a normalmente permitida. No estudo de 2011, estimou-se que as derrogações aumentam as emissões de azoto gasoso até 5%, com um aumento até 2% de N₂O.

43 O Tribunal analisou as informações fornecidas pelas autoridades irlandesas sobre as derrogações ao abrigo da Diretiva Nitratos (*figura 16*). Desde 2014, na Irlanda, a superfície sob derrogação aumentou 34% e o número de animais em explorações abrangidas por derrogações aumentou 38%. No mesmo período, as emissões

²⁶ Sutton, M. A. *et al.*, *Too much of a good thing*, 2011, p. 161; Westhoek, H. *et al.*, *Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake*, 2014, p. 202.

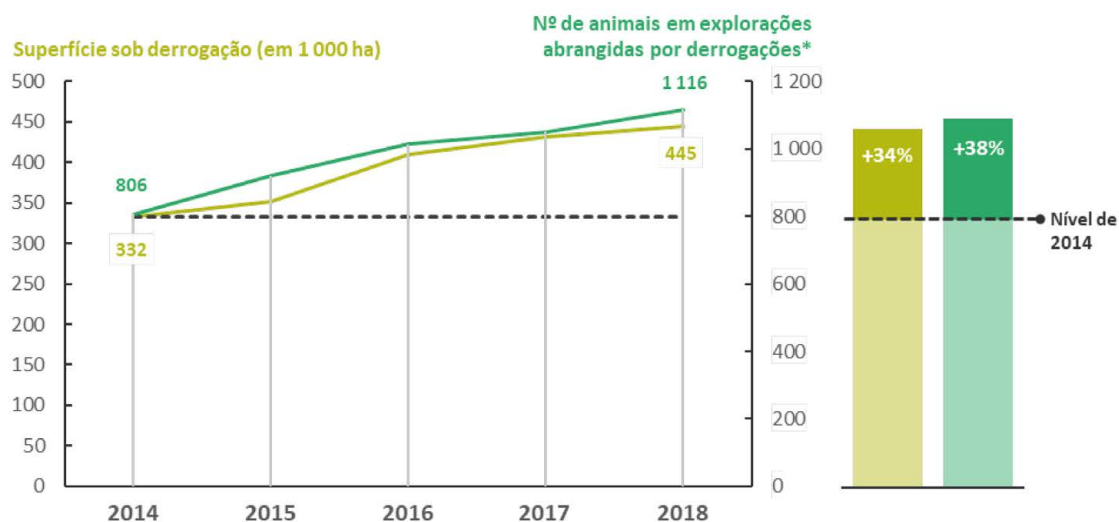
²⁷ Diretiva do Conselho (91/676/CEE), de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola.

²⁸ Alterra, Wageningen UR, *The impact of the Nitrates Directive on gaseous N emissions*, 2010, p. 7 e 68.

²⁹ Comissão Europeia, Anexo 2 das *Recomendações aos Estados-Membros no que respeita aos seus planos estratégicos para a política agrícola comum*, 2020.

resultantes dos fertilizantes químicos subiram 20%, as de estrume aplicado no solo 6% e as emissões indiretas originadas pela lixiviação e pelas escorrências 12%.

Figura 16 – Evolução da superfície sob derrogação no âmbito da Diretiva Nitratos na Irlanda e número associado de animais



* recalculado pelo TCE (em 1 000 cabeças normais)

Fonte: TCE, com base em *Nitrates derogation review 2019: report of the nitrates expert group*, julho de 2019, p. 12.

44 Na sua análise dos estudos, o Tribunal não encontrou práticas eficazes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa resultantes da aplicação de estrume, para além da redução da quantidade aplicada. A PAC apoia práticas que aplicam estrume perto do solo ou no interior do solo (por exemplo, sistema de mangueiras ou de coluna), que podem ser eficazes na redução das emissões de amoníaco, mas não na redução das emissões de gases com efeito de estufa, podendo mesmo aumentá-las³⁰.

³⁰ Emmerling, C. et al., *Meta-Analysis of Strategies to Reduce NH₃ Emissions from Slurries in European Agriculture and Consequences for Greenhouse Gas Emissions*, 2020, p. 8-9.

A PAC não levou à redução da utilização de fertilizantes químicos

45 A PAC apoia uma série de práticas agrícolas destinadas a reduzir a utilização de fertilizantes. Nos pontos que se seguem, o Tribunal analisa cinco práticas agrícolas e o apoio associado da PAC entre 2014 e 2019 (para as avaliações de cada prática, ver [quadro 2](#) e pontos [46](#) a [51](#)):

- duas práticas que receberam um apoio considerável da PAC, mas cuja eficácia para atenuar as alterações climáticas é incerta, de acordo com a análise dos estudos realizada pelo TCE (agricultura biológica e leguminosas para grão);
- três práticas que o Tribunal considerou eficazes para a atenuação das alterações climáticas, mas que receberam pouco apoio da PAC (leguminosas forrageiras, tecnologia de azoto a taxa variável e inibidores de nitrificação).

Quadro 2 – A PAC raramente apoia práticas eficazes de atenuação das alterações climáticas relacionadas com a utilização de fertilizantes químicos

Prática/tecnologia	Impacto da PAC na adoção	Eficácia na atenuação das alterações climáticas
Agricultura biológica	Moderado	Incerta
Leguminosas para grão (arvenses)	Moderado	Incerta
Leguminosas forrageiras (prados)	Nenhum a mínimo	Eficaz
Tecnologia de azoto a taxa variável	Nenhum a mínimo	Eficaz
Inibidores de nitrificação	Nenhum a mínimo	Eficaz

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pelos Estados-Membros relativos a 2019.

A PAC incentivou a agricultura biológica e o cultivo de leguminosas para grão, mas o impacto na utilização de fertilizantes é incerto

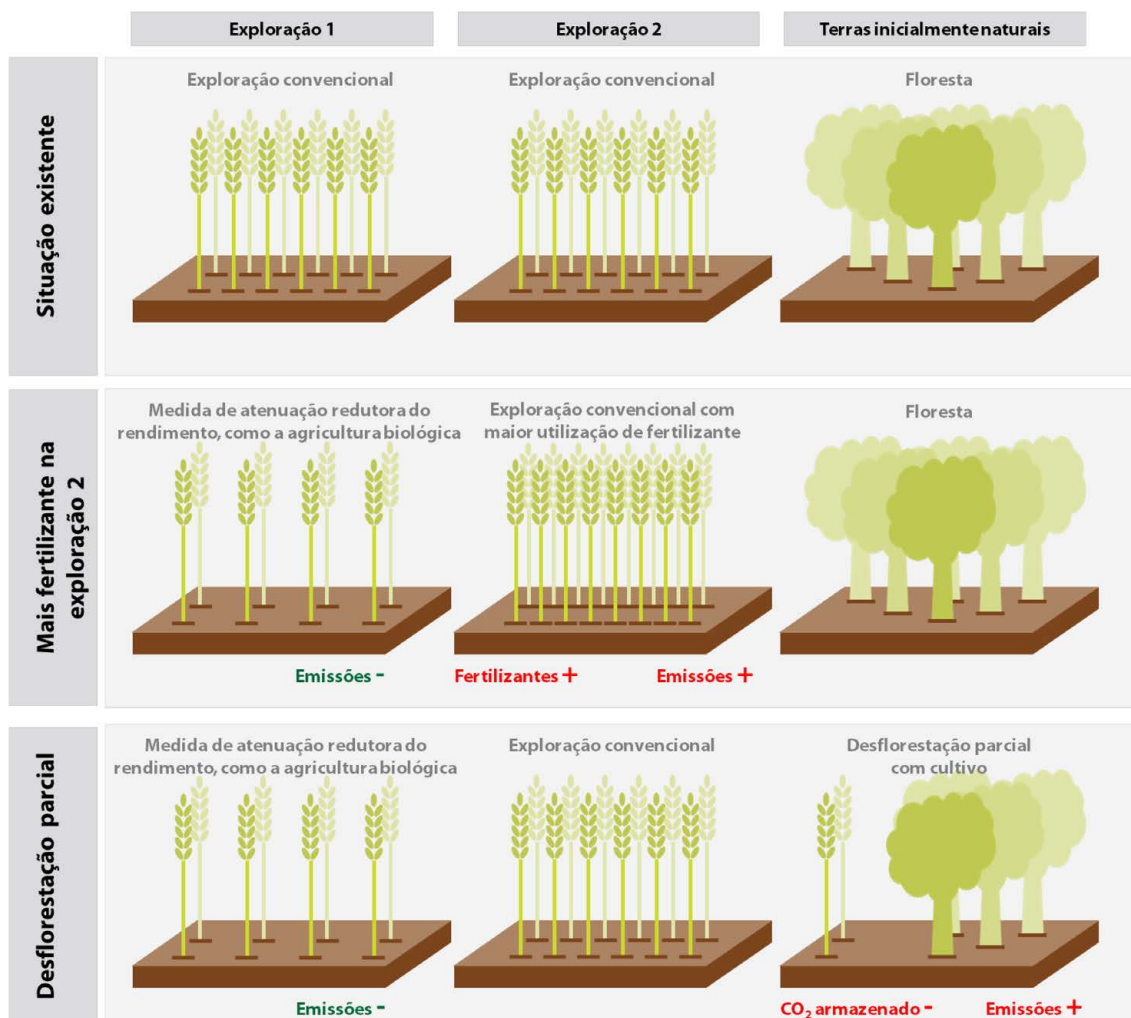
46 A agricultura biológica não permite a utilização de fertilizantes químicos. Contudo, a conversão da agricultura convencional em biológica não conduz necessariamente a uma redução das emissões de gases com efeito de estufa. Existem

dois cenários de conversão principais, que suscitam ambas dúvidas sobre o êxito do aumento desta prática na redução das emissões:

- se um agricultor convencional com baixa utilização de fertilizantes (como o pastoreio de montanha) passar a praticar agricultura biológica, o impacto nas emissões será reduzido;
- se um agricultor com uma utilização de fertilizantes mais elevada passar a praticar agricultura biológica, as emissões da exploração serão significativamente reduzidas. Todavia, o rendimento mais baixo das explorações de agricultura biológica pode induzir outras explorações a utilizar fertilizantes ou terras suplementares para aumentar a produção e, consequentemente, as emissões³¹, como ilustra a *figura 17*.

³¹ Kirchmann, H., *Why organic farming is not the way forward*, 2019, p. 24-25; Smith, L. G. et al., *The greenhouse gas impacts of converting food production in England and Wales to organic methods*, 2019, p. 5.

Figura 17 – Práticas que reduzem o rendimento podem transferir as emissões de gases com efeito de estufa para outras explorações agrícolas



Fonte: TCE, com base no documento do Instituto dos Recursos Mundiais, *Regenerative Agriculture: Good for Soil Health, but Limited Potential to Mitigate Climate Change*.

47 Através da ajuda ao desenvolvimento rural, a PAC contribuiu para uma expansão da agricultura biológica, de 5,9% das terras agrícolas da UE em 2012 para 8,5% em 2019. No entanto, o Tribunal não conseguiu encontrar provas fiáveis sobre o impacto desta expansão na utilização de fertilizantes e de estrume ou nas emissões de gases com efeito de estufa.

48 As leguminosas para grão têm menores necessidades de fertilizantes azotados do que outras culturas, pois têm a capacidade de "fixar" biologicamente o azoto do ar. Todos os Estados-Membros, à exceção da Dinamarca, proporcionaram apoio da PAC às leguminosas para grão, quer no âmbito da ecologização, do AAV ou da ajuda ao desenvolvimento rural. De acordo com o Eurostat, a superfície das terras utilizadas

para estas culturas aumentou entre 2010 e 2018, passando de 2,8% para 3,8% do total de terras agrícolas da UE. A promoção das leguminosas para grão implica um contraponto semelhante ao da agricultura biológica: se as leguminosas substituírem culturas que recebem poucos fertilizantes, não afetarão em grande medida a utilização desses produtos. Se substituírem culturas que recebem mais fertilizantes, corre-se o risco de transferência das emissões para outras explorações agrícolas (*figura 17*). Não estão disponíveis dados a nível das explorações agrícolas sobre o impacto que o apoio da PAC ao cultivo de leguminosas para grão teve na utilização de fertilizantes.

A PAC presta pouco apoio a práticas eficazes de atenuação

49 As leguminosas forrageiras, como o trevo e a luzerna, podem ser utilizadas em prados e reduzir a utilização de fertilizantes devido à sua capacidade de fixar azoto do ar. Em comparação com as leguminosas para grão, as leguminosas forrageiras fixam maiores quantidades de azoto e não reduzem o rendimento dos prados, evitando o risco de transferência de emissões para outras explorações agrícolas. De acordo com as informações fornecidas pelos Estados-Membros, o Tribunal estima que a cobertura máxima desta prática seja de 0,5% das terras agrícolas da UE.

50 A tecnologia de azoto a taxa variável é um tipo específico de agricultura de precisão que faz corresponder as aplicações de fertilizantes às necessidades das culturas dentro do mesmo campo. De acordo com o JRC³², esta tecnologia pode levar a reduções na utilização de fertilizantes de cerca de 8%, sem diminuir os rendimentos³³. Segundo as informações fornecidas pelos Estados-Membros, nove deles (Bélgica, República Checa, Alemanha, Espanha, Itália, Letónia, Polónia, Eslováquia e Suécia) utilizaram o apoio da PAC para esta prática no período de 2015-2019, abrangendo 0,01% das terras agrícolas da UE.

51 Os inibidores de nitrificação são compostos que atrasam a conversão do amónio em nitrato, o que reduz as emissões de N₂O. Podem ser uma tecnologia de atenuação eficaz, com reduções diretas das emissões de N₂O estimadas em cerca de 40% sem prejudicar o rendimento. São particularmente eficazes quando utilizados em conjunto

³² Comissão Europeia, *The contribution of precision agriculture technologies to farm productivity and the mitigation of greenhouse gas emissions in the EU*, 2019, p. 9-10 e 23.

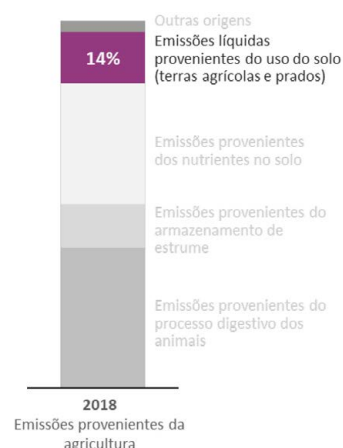
³³ Balafoutis, A. et al., *Precision Agriculture Technologies Positively Contributing to GHG Emissions Mitigation, Farm Productivity and Economics*, 2017.

com inibidores de urease³⁴. Porém, na sua auditoria o Tribunal constatou que a utilização de inibidores de nitrificação não recebeu apoio da PAC.

As medidas da PAC não conduziram a um aumento global da quantidade de dióxido de carbono armazenado no solo e nas plantas

52 O Tribunal examinou se as medidas da PAC relativa a 2014-2020 apoiaram uma redução das emissões provenientes do uso do solo ou um aumento do sequestro de CO₂ em prados e terras agrícolas. Avaliou se a PAC apoiou práticas com potencial para contribuir de modo significativo para a atenuação das alterações climáticas e se aumentou a adoção dessas práticas.

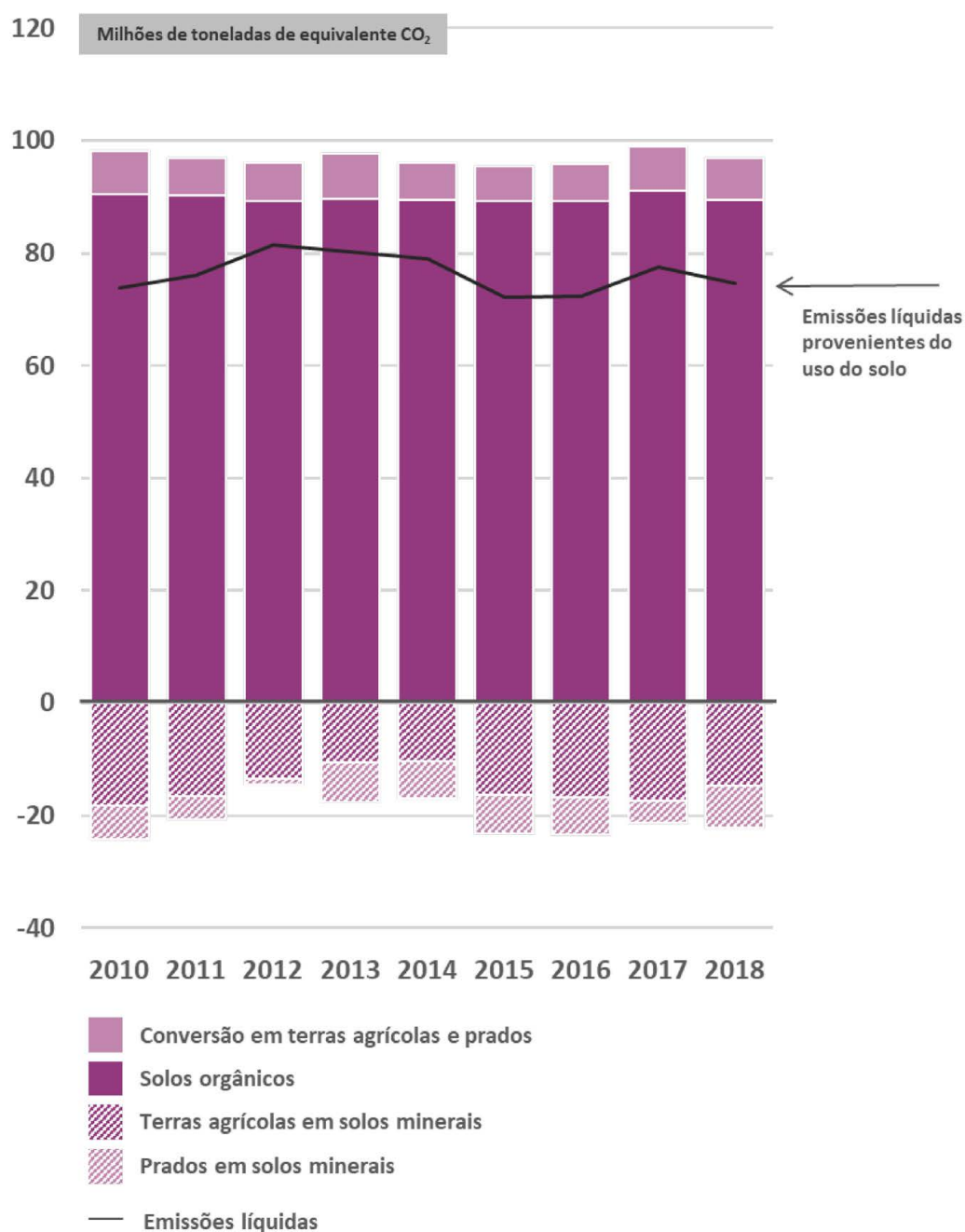
53 Desde 2010, as emissões líquidas provenientes das terras agrícolas e dos prados pararam de descer. Em sete Estados-Membros mantiveram-se estáveis ou oscilaram sem tendências claras, tendo aumentado em doze países e diminuído noutros oito (*figura 18*).



³⁴ Lam, S. K. et al., *Using nitrification inhibitors to mitigate agricultural N₂O emission: a double-edged sword?*, 2016, p. 486-488.

emissões provenientes do uso do solo. As emissões com origem neste tipo de solo mantiveram-se bastante estáveis, tendo-se situado em 2018 1% abaixo do nível de 2010. As remoções devidas às terras agrícolas e aos prados em solos minerais diminuíram, desde 2010, mais de 8%.

Figura 19 – Emissões e remoções com origem nos solos orgânicos e minerais



Fonte: TCE, com base nos inventários de gases com efeito de estufa dos Estados-Membros.

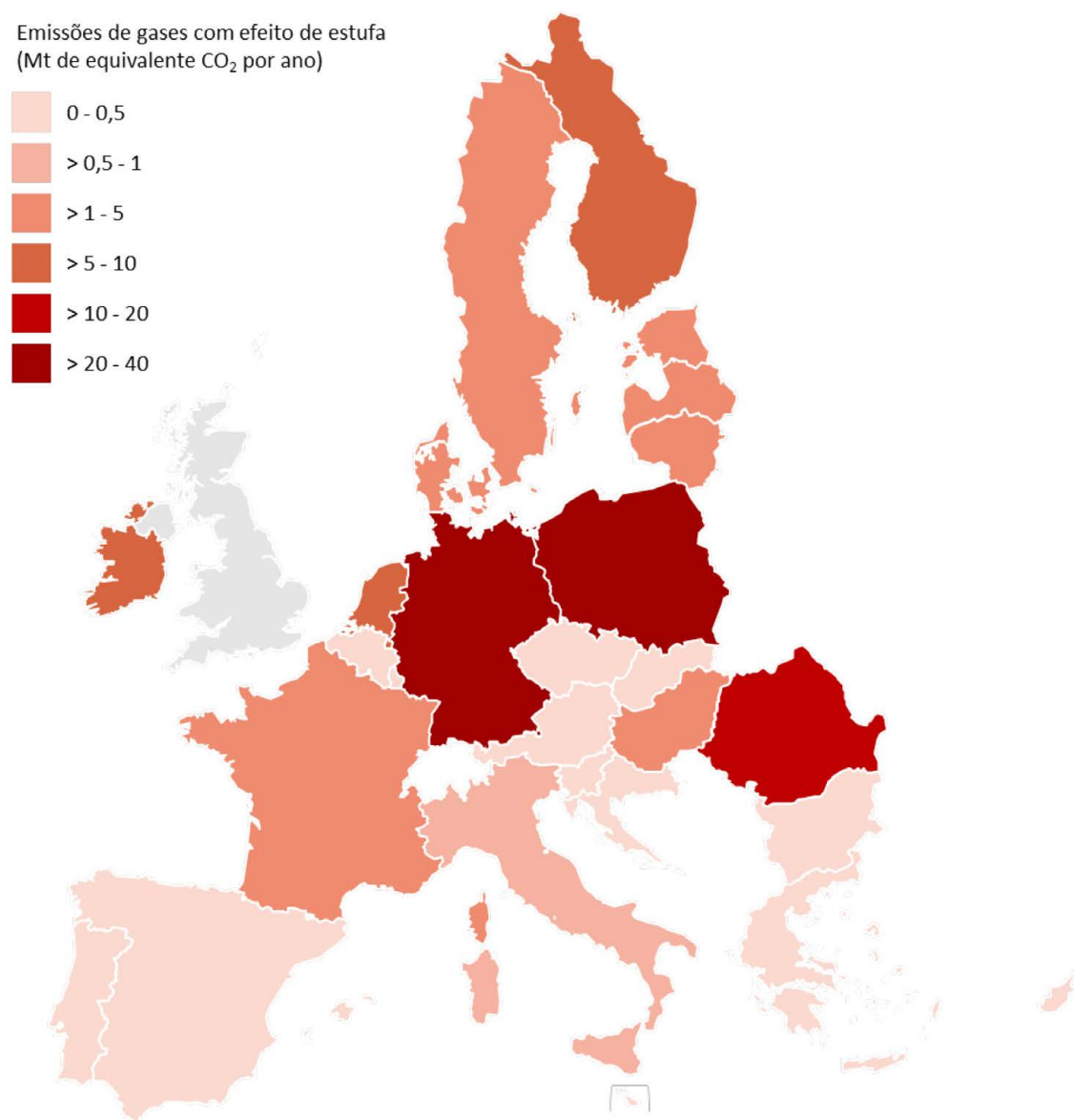
Quase metade dos Estados-Membros pretende proteger as turfeiras virgens

55 As turfeiras são um tipo de zona húmida com uma camada espessa de solo orgânico, particularmente rico em matéria orgânica. Na UE-27, cobrem cerca de 24 milhões de hectares³⁶ e armazenam cerca de 20-25% do total do dióxido de carbono nos solos da União (em média, 63 mil milhões de toneladas de equivalente CO₂)³⁷. Quando intactas, funcionam como sumidouros de CO₂. Todavia, quando drenadas, tornam-se uma fonte de emissões de gases com efeito de estufa. Na UE-27, mais de 4 milhões de hectares de solos orgânicos drenados, incluindo turfeiras, são geridos como terras agrícolas ou prados, o que representa cerca de 2% da superfície total de terras agrícolas e prados na União, mas é responsável por 20% das emissões com origem agrícola na UE-27. A Alemanha, a Polónia e a Roménia são os maiores emissores de CO₂ proveniente de solos orgânicos drenados na União (*figura 20*).

³⁶ Montanarella, L. et al., *The distribution of peatland in Europe*, 2006. A superfície foi estimada pelos autores a partir da base de dados *European Soil Database*.

³⁷ Gobin, A. et al., *Soil organic matter management across the EU – best practices, constraints and trade-offs, Final Report for the European Commission’s DG Environment*, setembro de 2011.

Figura 20 – Emissões de gases com efeito de estufa provenientes de solos orgânicos cultivados

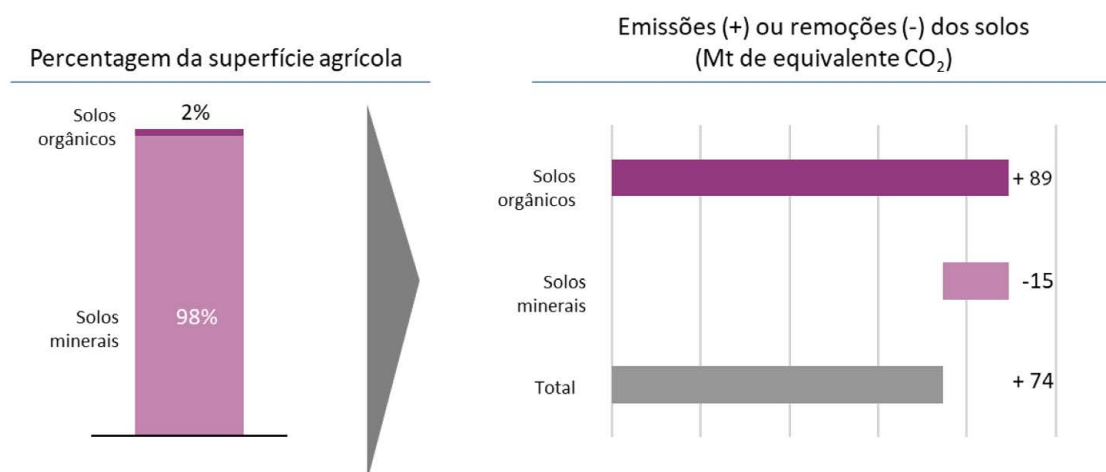


Fonte: TCE, com base em dados do Greifswald Mire Centre (a partir dos inventários da UE de 2017, apresentação de 2019).

56 A [figura 21](#) mostra a quantidade de dióxido de carbono que se estima seja perdida anualmente, ou seja, libertada para a atmosfera, a partir de solos orgânicos. Demonstra igualmente que os solos minerais armazenam anualmente dióxido de carbono adicional, principalmente pelos prados, absorvendo-o da atmosfera. Contudo, este efeito de atenuação é mais do que compensado pelas emissões dos solos orgânicos cultivados. O potencial de recuperação das turfeiras é igualmente reconhecido num estudo em que se concluiu que a reumidificação de apenas 3% das

terras agrícolas da UE reduziria as emissões de gases com efeito de estufa na agricultura até 25%³⁸.

Figura 21 – Os solos orgânicos representavam 2% dos solos da UE em 2018, mas eram responsáveis pela maior parte das emissões de gases com efeito de estufa com base no uso do solo



Fonte: TCE, com base nos inventários da UE de 2020 para a Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas.

57 A PAC relativa a 2014-2020 não contém nenhuma medida a nível da UE destinada a impedir a conversão de turfeiras virgens em terras agrícolas. No âmbito da PAC para 2021-2027, a Comissão propôs uma boa condição agrícola e ambiental (BCAA) sobre a proteção das zonas húmidas e das turfeiras.

58 Doze Estados-Membros informaram o Tribunal de que, no período de 2014-2020, promoveram a conservação das turfeiras através da PAC. A superfície em que se aplica uma proibição de drenagem (cerca de 600 000 ha) representa 2% da superfície total de turfeiras na UE. Sete destes Estados-Membros (Estónia, Itália, Irlanda, Lituânia, Hungria, Polónia e Eslovénia) ativaram o apoio ao desenvolvimento rural para proteger essas zonas. Os restantes cinco (Bélgica, República Checa, Alemanha, Dinamarca e Luxemburgo) protegeram as turfeiras ao abrigo de requisitos de condicionalidade ou ecologização.

59 No período de 2014-2020, seis Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Itália, Hungria e Suécia) informaram que ativaram medidas no âmbito do desenvolvimento rural para apoiar a recuperação das turfeiras drenadas. Os referidos países apoiaram essa recuperação em 2 500 ha e, na Alemanha, 113 beneficiários

³⁸ *Peatlands in the EU*, março de 2020.

participaram num sistema semelhante. A Comissão não dispõe de informações sobre as superfícies de turfeiras recuperadas.

60 Em vez de garantir a plena proteção e conservação das turfeiras, a PAC em vigor permite que os agricultores que cultivam solos orgânicos drenados recebam pagamentos diretos para essas superfícies, apesar do seu impacto negativo no clima. Acresce que, se a recuperação implicar que não se pratica qualquer atividade agrícola, a superfície pode não ser elegível para pagamentos diretos, o que torna a recuperação pouco atrativa para os agricultores.

A PAC oferece pouca proteção relativamente ao dióxido de carbono armazenado nos prados

61 De acordo com os inventários de gases com efeito de estufa da UE relativos a 2018, os prados em solos minerais removeram 35 milhões de toneladas de equivalente CO₂ da atmosfera. A maior parte deste contributo provém de terras convertidas em prados nos últimos 20 anos. Além disso, os prados armazenam mais CO₂ no solo do que as terras agrícolas, porque as raízes absorvem mais CO₂ e o solo é menos perturbado. Se os prados forem convertidos em terras aráveis, este CO₂ acumulado é libertado de novo para a atmosfera. Uma parte do CO₂ acumulado pode também ser libertada se os prados forem lavrados periodicamente para restabelecer a sua produtividade. A prevenção tanto da conversão dos prados em terras agrícolas como da lavoura frequente pode, por conseguinte, evitar emissões de gases com efeito de estufa.

62 Os prados com pastoreio extensivo podem sequestrar CO₂. Assim, o sequestro de CO₂ em terrenos de pastagem pode atenuar, em medida variável, as emissões dos animais em pastoreio. A PAC relativa a 2007-2013 contemplava medidas para a manutenção de prados permanentes ao abrigo das regras de condicionalidade. O regime de ecologização, introduzido em 2015, incluiu dois requisitos para a proteção dos prados permanentes (*figura 25*) com o principal objetivo de preservar o CO₂ armazenado³⁹.

³⁹ Considerando 42 do [Regulamento \(UE\) nº 1307/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) nº 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) nº 73/2009 do Conselho.

63 O primeiro requisito exige que os Estados-Membros mantenham uma proporção de prados permanentes em relação à superfície total declarada para pagamentos diretos com base num período de referência. Um estudo de 2017 salientou que a PAC protegia uma superfície maior de prados permanentes antes de 2015⁴⁰. Além disso, os dados de 2019 da Comissão indicam que, em 21 países e regiões, a proporção de prados permanentes diminuiu, tendo esta redução excedido em dois casos (região de Saxónia-Anhalt, na Alemanha, e Estónia) a margem autorizada de 5%, nos quais os Estados-Membros tiveram de aplicar medidas corretivas.

64 As reduções da superfície de prados permanentes, principalmente através da sua conversão em terras aráveis, dão origem a emissões de gases com efeito de estufa. Além disso, o Tribunal referiu em 2020⁴¹ que também ocorreu na prática (39% dos agricultores entrevistados) a atividade de lavrar e voltar a semear prados permanentes, a qual emite gases com efeito de estufa (tanto CO₂ como N₂O)⁴².

65 Dado que o requisito de ecologização relativo à proporção permanente não proíbe nem a conversão de prados permanentes para outras utilizações nem a lavoura e a nova sementeira de prados permanentes, a eficácia deste requisito para proteger o dióxido de carbono armazenado nos prados é significativamente reduzida.

66 O segundo requisito introduziu o conceito de "prados permanentes ambientalmente sensíveis" para proteger as superfícies mais sensíveis do ponto de vista ambiental nas zonas Natura 2000 quer da conversão para outras utilizações quer da lavoura. Os Estados-Membros tinham a opção de designar zonas suplementares fora da rede Natura 2000, por exemplo prados em solos orgânicos.

67 Oito Estados-Membros decidiram designar todas as suas zonas Natura 2000 como ambientalmente sensíveis, ao passo que outros designaram tipos específicos de terras nessas zonas (*figura 22*). No total, 8,2 milhões de hectares de prados permanentes

⁴⁰ Alliance Environnement e Thünen Institute, *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, p. 140.

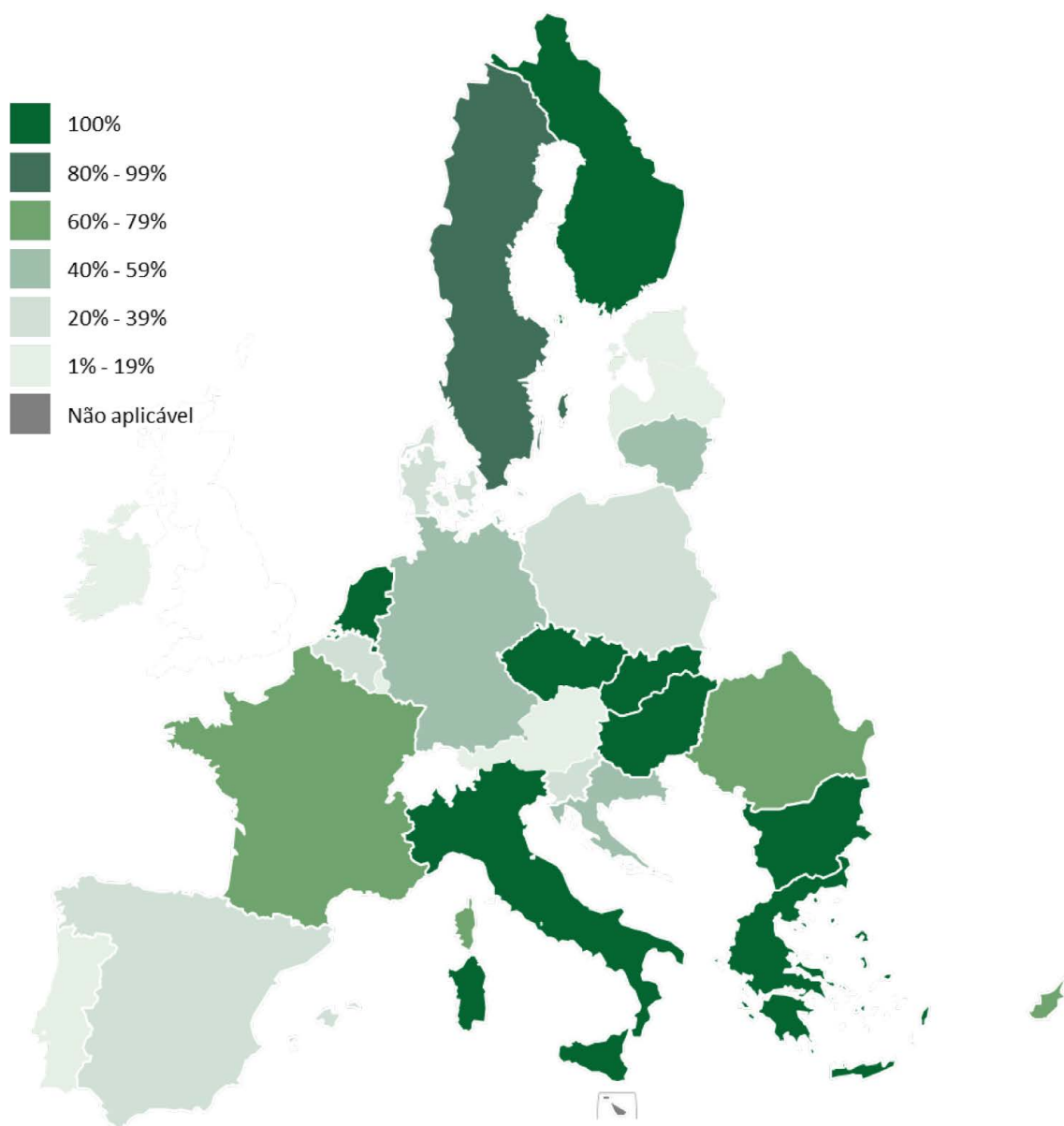
⁴¹ Relatório Especial 13/2020 do TCE.

⁴² Soussana, J.-F. et al., *Carbon cycling and sequestration opportunities in temperate grasslands*, 2004; Turbé, A. et al., *Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers*, Bio Intelligence Service, IRD e NIOO, relatório para a Comissão Europeia (DG Ambiente), 2010.

foram designados como ambientalmente sensíveis⁴³, o que representa 52% da superfície de prados da Natura 2000 e 16% dos prados permanentes da UE. Quatro Estados-Membros decidiram proteger 291 mil hectares de prados permanentes fora dos sítios Natura 2000 (o que corresponde a mais 0,6% dos prados permanentes da UE).

⁴³ Comissão Europeia, *Direct payments 2015-2020 – Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018*, 2019, p. 42.

Figura 22 – Percentagem de prados permanentes designados como ambientalmente sensíveis na rede Natura 2000 na UE



Fonte: TCE, com base no documento da Comissão Europeia *Direct payments 2015-2020 – Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018*, 2019.

68 O requisito de ecologização relativo aos prados permanentes ambientalmente sensíveis pode proteger melhor o dióxido de carbono armazenado nos prados do que o requisito da proporção de prados permanentes, dado que ao abrigo do primeiro tanto a conversão dos prados para outras utilizações como a lavoura são proibidas.

Ausência de uma adoção significativa de medidas de atenuação eficazes nas terras aráveis

69 A quantidade de dióxido de carbono armazenada e emitida ou removida pelas terras agrícolas depende do tipo de cultura, das práticas de gestão e das variáveis edafoclimáticas. Por exemplo, a vegetação lenhosa perene em pomares, vinhas e sistemas agroflorestais pode armazenar dióxido de carbono em biomassa de longa duração.

70 O Tribunal identificou, em estudos científicos, quatro medidas eficazes para terras aráveis em solos minerais que podem ajudar a absorver as emissões de gases com efeito de estufa: a utilização de culturas de cobertura/secundárias, a florestação, a agrossilvicultura e a conversão de terras aráveis em prados permanentes.

71 As culturas de cobertura/secundárias são praticadas para reduzir o período durante o qual o solo é deixado sem coberto, a fim de limitar o risco de erosão. Outro impacto destas culturas é o aumento da quantidade de dióxido de carbono armazenado no solo, sendo mais elevado se o coberto vegetal for denso, as raízes profundas e a biomassa das culturas incorporada no solo. De acordo com os dados do Eurostat para a UE-27, estas culturas abrangiam 5,3 milhões de hectares em 2010 e 7,4 milhões de hectares em 2016 (7,5% das terras aráveis da União). Mesmo que este aumento de 39% se devesse à PAC relativa a 2014-2020, o seu impacto máximo nas emissões de gases com efeito de estufa representaria uma redução de 0,6% das emissões anuais provenientes da agricultura (incluindo das terras agrícolas e dos prados).

72 As versões das regras de condicionalidade em vigor em 2007-2013 e em 2014-2020 continham ambas um requisito de cobertura mínima do solo (BCAA 4), que exige a prática de culturas de cobertura em parcelas em risco de erosão do solo. Embora as disposições gerais em matéria de condicionalidade sejam estabelecidas a nível da UE, cabe aos Estados-Membros definir normas nacionais. Por conseguinte, alguns deles impuseram requisitos mais rigorosos do que outros. Na República Checa, por exemplo, a condição foi alargada a parcelas de terras aráveis com um declive médio superior a 4 graus e, no período de 2007-2013, foi aplicada a terrenos com um declive superior a 7 graus. A Comissão não dispõe de dados sobre a utilização da

BCAA 4 a nível da UE que permitam comparar o possível impacto desta regra antes e depois de 2015⁴⁴.

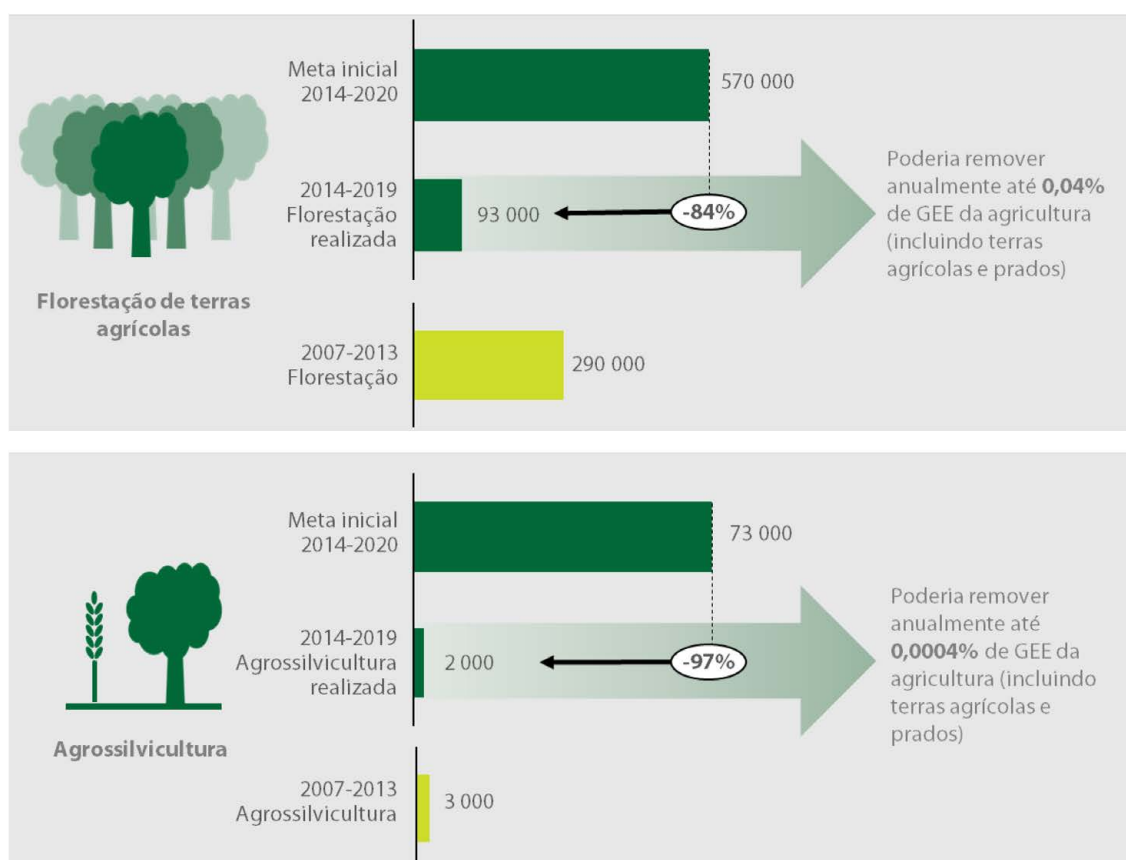
73 Para além da BCAA 4, os agricultores podiam utilizar culturas de cobertura/secundárias para cumprir o requisito relativo às superfícies de interesse ecológico no âmbito do regime de ecologização (*figura 25*). Vinte Estados-Membros recorreram a esta possibilidade. De acordo com um estudo de avaliação de 2017⁴⁵, as culturas secundárias foram a segunda opção mais utilizada pelos agricultores para cumprir as obrigações em matéria de superfícies de interesse ecológico, tendo em 2016 declarado 2,92 milhões de hectares. Contudo, na maioria dos Estados-Membros, a maior parte das culturas secundárias declaradas foi plantada antes da introdução do regime de ecologização. Por isso, este regime teve um impacto negligenciável na dimensão das superfícies com culturas de cobertura/secundárias e na atenuação das alterações climáticas, facto que foi confirmado pelas conclusões do estudo de avaliação.

74 A florestação de terras aráveis marginais pode ser uma medida eficaz de atenuação das alterações climáticas, armazenando dióxido de carbono no solo e nas árvores. A agrossilvicultura é menos eficaz, dado que a densidade de árvores, arbustos ou sebes é inferior, mas tem a vantagem de permitir que continue a existir produção agrícola nas terras. Ambas as práticas de atenuação têm sido habitualmente apoiadas com fundos de desenvolvimento rural. A *figura 23* mostra que a sua adoção foi baixa em comparação com os objetivos iniciais, que no período de 2014-2020 foram menos utilizadas do que em 2007-2013 e que, conseqüentemente, estas medidas bastante eficazes de atenuação das alterações climáticas têm um reduzido impacto global estimado na redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura.

⁴⁴ Alliance Environnement, *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, p. 80 e 226.

⁴⁵ Alliance Environnement e Thünen Institute, *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, p. 72.

Figura 23 – Florestação e agrossilvicultura em 2014-2020 e 2007-2013 (hectares)



Fonte: TCE, com base nos dados do estudo *Evaluation study of the forestry measures under Rural Development* realizado pela Comissão em 2019 e nos relatórios anuais de execução de 2019 dos programas de desenvolvimento rural. Os valores relativos ao impacto da atenuação são retirados de um estudo de 2016 elaborado por Ricardo-AEA.

75 Normalmente, os Estados-Membros apoiam a conversão de terras aráveis em prados permanentes através de regimes agroambientais e climáticos ao abrigo do apoio ao desenvolvimento rural. O Tribunal não dispõe de dados sobre a superfície total de terras aráveis convertidas em prados permanentes entre 2013 e 2017. Durante o período de 2014-2019, onze Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Estónia, Espanha, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Hungria e Roménia) apoiaram estas práticas e, até 2019, tinham convertido uma superfície de 517 000 hectares de terras aráveis em prados permanentes. O Tribunal estima que a conversão de terras aráveis em prados permanentes poderia remover até 0,8% das emissões anuais provenientes da agricultura, até que os solos atinjam um novo estado de equilíbrio em que as emissões e remoções de dióxido de carbono sejam iguais (um período estimado pelo PIAC em cerca de 20 anos).

As alterações da PAC para 2014-2020 não refletiram a sua nova ambição em matéria de clima

76 O Tribunal avaliou se o quadro da PAC para 2014-2020 foi concebido para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura. Examinou o modo como foram determinadas as metas para as ações de atenuação das alterações climáticas financiadas pela PAC e se os regimes em vigor em 2014-2020 tinham um potencial significativamente maior para essa atenuação do que os aplicados no período de 2007-2013. Analisou ainda os dados que a Comissão utiliza para acompanhar o impacto da ação climática e se o princípio do poluidor-pagador se aplica aos emissores de gases com efeito de estufa na agricultura.

Poucos novos incentivos para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura

77 Embora o clima se tenha tornado um objetivo específico da PAC a partir de 2014, a Comissão não definiu uma meta específica para a redução das emissões a alcançar com os 100 mil milhões de euros consagrados à ação climática para o período de 2014-2020. Os Estados-Membros não foram obrigados a fixar – nem o fizeram – as suas próprias metas de atenuação das alterações climáticas a alcançar com os fundos da PAC relativa a 2014-2020. As únicas metas que comunicaram à Comissão estavam relacionadas com o apoio ao desenvolvimento rural, indicando o montante dos fundos que tencionavam despendar na ação climática e a superfície agrícola ou florestal ou a produção animal a cobrir com estas despesas.

78 A condicionalidade estabelece uma ligação entre os pagamentos da PAC e um conjunto de normas de base para garantir as BCAA, bem como determinadas obrigações, conhecidas como requisitos legais de gestão. Estes requisitos estão definidos na legislação da UE no domínio do ambiente, das alterações climáticas, da saúde pública, da saúde animal e da fitossanidade e do bem-estar animal.

79 Os organismos pagadores, que gerem os pagamentos da PAC nos Estados-Membros, verificam o cumprimento das regras de condicionalidade relativamente a um mínimo de 1% dos agricultores. Se um agricultor tiver infringido alguma delas, em função da extensão, gravidade e permanência da infração, os organismos pagadores podem reduzir a ajuda de 1% a 5%, a menos que a infração seja insignificante e o agricultor possa resolver a situação. Os agricultores com repetidas infrações podem ver os seus pagamentos reduzidos numa taxa que chega aos 15%, podendo ser superior se as infrações forem intencionais.

80 No seu [Relatório Especial 26/2016](#), o Tribunal salientou variações significativas entre os Estados-Membros na aplicação de sanções por incumprimento das regras de condicionalidade. O Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI)⁴⁶ da Comissão Europeia mostra que 2,5% dos agricultores da UE foram inspecionados em relação ao ano de pedido de 2018 e que um em cada quatro agricultores controlados viu a ajuda ser reduzida por incumprimento de, pelo menos, uma das regras de condicionalidade.

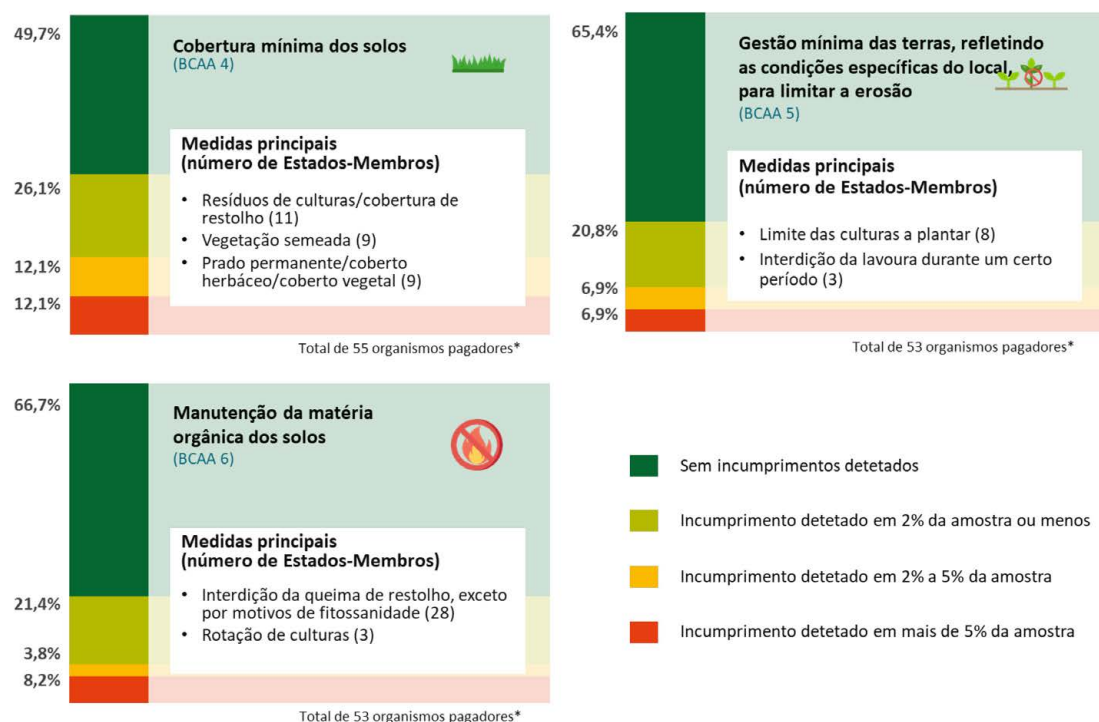
81 As regras de condicionalidade pertinentes para a atenuação das alterações climáticas sofreram poucas modificações entre os períodos de 2007-2013 e 2014-2020, pelo que o seu potencial de redução das emissões de gases com efeito de estufa em 2014-2020 não aumentou significativamente. A Comissão não dispõe de dados sobre a adoção de práticas de atenuação pelos agricultores devido às regras de condicionalidade. Sem estas informações, não é possível estimar o impacto das regras de condicionalidade nas emissões de gases com efeito de estufa⁴⁷.

82 Além disso, no seu [Relatório Especial 04/2020](#) sobre a utilização de novas tecnologias no acompanhamento da PAC, o Tribunal salientou que os organismos pagadores detetam regularmente infrações das regras de condicionalidade benéficas para o clima ([figura 24](#)). Nessa auditoria, constatou-se também que estes organismos não tinham começado a utilizar os dados fornecidos pelos satélites Sentinel do programa Copernicus, que permitem controlar todos os agricultores e não apenas uma amostra dos mesmos. A utilização destes dados poderia aumentar o cumprimento das referidas regras por parte dos agricultores.

⁴⁶ Comissão Europeia, *DG AGRI - Annual Activity Report for 2019*, anexos, p. 192.

⁴⁷ Alliance Environnement, *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, p. 80 e 226.

Figura 24 – Percentagem de organismos pagadores por nível de infrações detetadas relativamente a três regras de condicionalidade benéficas para o clima (média 2015-2017)



Do conjunto inicial de 69 organismos pagadores, o Tribunal excluiu os que não dispunham de dados (completos) para os três anos abrangidos (2015-2017).

Fonte: TCE, com base em estatísticas da Comissão sobre os resultados das inspeções relativas à condicionalidade efetuadas pelos Estados-Membros entre 2015 e 2017.

83 Em comparação com o período de 2007-2013, a principal alteração na conceção dos pagamentos diretos aos agricultores em 2014-2020 foi um regime de pagamento por ecologização (*figura 25*), introduzido em 2015. O seu objetivo era a melhoria do desempenho ambiental da PAC, apoiando práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente⁴⁸. No entanto, o contributo potencial do regime de pagamento por ecologização para a atenuação das alterações climáticas foi limitado desde o início, já que os seus requisitos não se destinavam a reduzir as emissões com origem na produção animal, que são responsáveis por metade das emissões de gases com efeito de estufa da UE provenientes da agricultura.

⁴⁸ Considerando 37 do Regulamento (UE) nº 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) nº 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) nº 73/2009 do Conselho.

Figura 25 – Estrutura da ecologização



Fonte: TCE.

84 Embora a diversificação das culturas tenha um potencial limitado para beneficiar o clima, os requisitos aplicáveis aos prados permanentes e às superfícies de interesse ecológico poderiam ter contribuído para a atenuação das alterações climáticas através do armazenamento de dióxido de carbono nas plantas e no solo⁴⁹. Todavia, um estudo de 2017 baseado em modelos⁵⁰ demonstrou que estas componentes desencadearam poucas alterações nas práticas agrícolas, pois os requisitos associados afetaram, respetivamente, 1,5% e 2,4% das terras agrícolas (ver também o [Relatório Especial 21/2017](#) do Tribunal).

85 Os agricultores poderiam cumprir o requisito relativo às superfícies de interesse ecológico com práticas ou elementos presentes na exploração antes da introdução da ecologização. Por conseguinte, apenas uma pequena parte foi obrigada a introduzir novas práticas de atenuação que não utilizavam antes de 2015. O Tribunal constatou igualmente que é reduzida a eficácia do requisito relativo aos prados para proteger o dióxido de carbono aí armazenado (pontos [61](#) a [68](#)) e considera que a ecologização, tal como concebida atualmente, não contribuirá significativamente para a atenuação das alterações climáticas. Um estudo de avaliação realizado em 2017 para a DG AGRI

⁴⁹ Alliance Environnement, *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, p. 49-50.

⁵⁰ Louhichi, K. et al., *Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP)*, 2017, quadro 6.

concluiu que os vários elementos do regime de ecologização têm um impacto incerto ou positivo, mas mínimo, na atenuação das alterações climáticas⁵¹.

86 No período de 2014-2020, 3,2% dos fundos de desenvolvimento rural visavam principalmente reduzir as emissões de gases com efeito de estufa ou promover o sequestro de dióxido de carbono. Medidas orientadas principalmente para outros objetivos, por exemplo a biodiversidade, podiam também contribuir para a atenuação das alterações climáticas. No entanto, os programas de desenvolvimento rural para 2014-2020 não proporcionaram muitas novas medidas de atenuação das alterações climáticas para além das disponíveis durante o período de 2007-2013, ou a utilização dessas medidas foi reduzida (pontos 58 e 59).

87 No seu quadro comum de acompanhamento e avaliação, a Comissão recolhe dados sobre a atenuação das alterações climáticas em cada Estado-Membro, como as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura, a percentagem de terras abrangidas por contratos referentes às alterações climáticas ou a percentagem de animais visados para efeitos de redução das emissões. Porém, o quadro de acompanhamento não fornece informações sobre os tipos de práticas financiadas em matéria de atenuação das alterações climáticas (por exemplo, agricultura de precisão), a sua adoção e o impacto estimado nas emissões de gases com efeito de estufa. As avaliações *ad hoc* contratadas pela Comissão foram igualmente prejudicadas pela falta de dados fiáveis e não permitiram avaliar o impacto das medidas da PAC nas alterações climáticas⁵². O Tribunal considera que os indicadores propostos para o período pós-2020 não melhorarão a situação, tal como salientado no seu [Parecer nº 7/2018](#)⁵³ sobre as propostas da Comissão no âmbito da política agrícola comum para o período pós-2020.

88 Os relatórios anuais de execução do desenvolvimento rural devem conter informações sobre o impacto das medidas de atenuação das alterações climáticas financiadas com o apoio ao desenvolvimento rural. A Comissão comunicou que, em 2019, 30 das 115 autoridades que gerem este apoio forneceram informações sobre

⁵¹ Alliance Environnement e Thünen Institute, *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, p. 150-154.

⁵² Alliance Environnement, *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, p. 225-234.

⁵³ TCE, [Parecer nº 7/2018 sobre as propostas da Comissão de regulamentos no âmbito da política agrícola comum para o período pós-2020](#), ponto 72.

a contribuição líquida das medidas financiadas para as emissões de gases com efeito de estufa⁵⁴. As autoridades de gestão utilizaram várias estratégias para calcular o impacto dessas medidas nas emissões de gases com efeito de estufa, pelo que não é possível adicionar os diferentes valores.

A UE não aplica o princípio do poluidor-pagador às emissões provenientes da agricultura

89 De acordo com o princípio do poluidor-pagador⁵⁵, os causadores da poluição devem suportar os custos daí resultantes. No que diz respeito ao clima, o princípio pode ser aplicado através de proibições ou limites às emissões de gases com efeito de estufa, ou através da fixação do preço do dióxido de carbono (por exemplo, através de um imposto sobre o CO₂ ou de um sistema de limitação e comércio de emissões). No seu Relatório Especial 12/2021, o Tribunal avalia se este princípio é bem aplicado em vários domínios da política ambiental, incluindo a poluição da água pela agricultura.

90 A legislação da UE aplica explicitamente o princípio do poluidor-pagador às suas políticas ambientais, mas não às emissões de gases com efeito de estufa com origem agrícola⁵⁶. A agricultura não é abrangida pelo sistema de comércio de licenças de emissão da UE nem está sujeita a um imposto sobre o CO₂. A Decisão Partilha de Esforços não estabelece limites diretos às emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura da União, e a PAC também não os impõe.

⁵⁴ DG AGRI, *Summary Report – Synthesis of the evaluation components of the enhanced AIRS 2019*, capítulo 7, p. 1 e 75.

⁵⁵ Agência Europeia do Ambiente, *polluter-pays principle*, 2004.

⁵⁶ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 191º.

Conclusões e recomendações

91 Durante o período de 2014-2020, a Comissão atribuiu mais de 100 mil milhões de euros de fundos da PAC à luta contra as alterações climáticas. Os Estados-Membros podem decidir as reduções das emissões de gases com efeito de estufa a alcançar no setor agrícola. Contudo, estas emissões pouco mudaram desde 2010 (pontos **01** a **18**). Na presente auditoria, o Tribunal examinou se a PAC relativa a 2014-2020 apoiou práticas de atenuação das alterações climáticas com potencial para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes de três fontes principais: a produção animal, os fertilizantes químicos e o estrume e o uso do solo (terras agrícolas e prados). Examinou igualmente se a PAC incentivou mais a aplicação de práticas de atenuação eficazes no período de 2014-2020 do que no de 2007-2013 (pontos **19** a **22**).

92 As emissões com origem na produção animal, que representam metade das emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura (incluindo as emissões e remoções devidas às terras agrícolas e aos prados), não diminuíram entre 2010 e 2018. Estas emissões estão diretamente relacionadas com a dimensão do efetivo animal, sendo os bovinos responsáveis por dois terços. Não existem medidas claramente eficazes para reduzir as emissões provenientes do processo digestivo dos animais. O Tribunal identificou quatro medidas potencialmente eficazes de atenuação das emissões provenientes da gestão do estrume, mas a PAC raramente incentivou a sua adoção. No entanto, a PAC não procura limitar o número de animais nem prevê incentivos para o reduzir. As medidas de mercado da PAC incluem a promoção de produtos de origem animal, cujo consumo não diminuiu desde 2014, o que contribui para manter as emissões de gases com efeito de estufa, em vez de as diminuir (pontos **24** a **36**).

93 As emissões de gases com efeito de estufa com origem na utilização de fertilizantes químicos e de estrume, que representam um terço das emissões da UE provenientes da agricultura, aumentaram entre 2010 e 2018. A PAC apoiou a expansão da agricultura biológica e do cultivo de leguminosas para grão, mas o impacto destas práticas nas emissões de gases com efeito de estufa é incerto. A PAC tem prestado pouco ou nenhum apoio a práticas eficazes de atenuação como inibidores de nitrificação ou tecnologia de azoto a taxa variável (pontos **37** a **51**).

Recomendação 1 – Tomar medidas para que a PAC reduza as emissões provenientes da agricultura

A Comissão deve:

- a) convidar os Estados-Membros a estabelecerem uma meta para a redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes do setor agrícola;
- b) avaliar os planos estratégicos da PAC elaborados pelos Estados-Membros, com vista limitar o risco de os regimes da PAC aumentarem ou manterem as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura;
- c) assegurar que a PAC proporciona incentivos eficazes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa com origem na produção animal e nos fertilizantes, contribuindo para alcançar os objetivos da UE em matéria de clima.

Prazo: dezembro de 2023

94 Os solos orgânicos drenados e cultivados representam menos de 2% das terras agrícolas da União, mas são responsáveis por 20% das emissões com origem agrícola na UE-27. Estes solos são elegíveis para pagamentos diretos, ao passo que as turfeiras/zonas húmidas recuperadas podem nem sempre ser elegíveis. Embora alguns Estados-Membros tenham oferecido apoio à recuperação de turfeiras drenadas, a sua utilização foi demasiado baixa para ter impacto nas emissões provenientes dos solos orgânicos, que se têm mantido estáveis desde 2010. Em comparação com o período de 2007-2013, a PAC relativa a 2014-2020 não aumentou o apoio a medidas de sequestro de dióxido de carbono, como a florestação e a conversão de terras aráveis em prados. Embora tenha havido um aumento das superfícies com culturas de cobertura/secundárias entre 2010 e 2016, o impacto estimado na atenuação das alterações climáticas é baixo (pontos [52](#) a [75](#)).

Recomendação 2 – Tomar medidas para reduzir as emissões provenientes de solos orgânicos drenados e cultivados

A Comissão deve:

- a) introduzir um sistema de acompanhamento para apoiar a avaliação do impacto da PAC pós-2020 nas zonas húmidas e turfeiras;
- b) incentivar a reumidificação/recuperação de solos orgânicos drenados, por exemplo através de pagamentos diretos, condicionalidade, intervenções de desenvolvimento rural ou outras abordagens que visem a fixação de carbono nos solos agrícolas.

Prazo: setembro de 2024

95 A Comissão comunicou que 26% do financiamento da PAC beneficia a ação climática, mas não definiu uma meta específica para a atenuação alcançada através destes fundos. O sistema de acompanhamento da Comissão não fornece dados que permitam um controlo adequado do impacto do financiamento da PAC associado à ação climática nas emissões de gases com efeito de estufa. Embora o regime de ecologização devesse reforçar o impacto ambiental e climático dos pagamentos diretos, os seus benefícios para o clima foram marginais. Dado que as regras de condicionalidade e as medidas de desenvolvimento rural não foram significativamente alteradas em comparação com o período de 2007-2013, não incentivaram os agricultores a adotarem novas práticas eficazes de atenuação das alterações climáticas. O direito da UE não aplica o princípio do poluidor-pagador às emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura (pontos [76](#) a [90](#)).

Recomendação 3 – Comunicar regularmente informações sobre o contributo da PAC para a atenuação das alterações climáticas

Em consonância com a maior ambição da UE em matéria de clima para 2030, a Comissão deve:

- a) definir indicadores de acompanhamento que permitam uma avaliação anual do efeito que as medidas de atenuação das alterações climáticas financiadas pela PAC de 2021-2027 têm nas emissões líquidas de gases com efeito de estufa e comunicar regularmente informações sobre elas;
- b) avaliar o potencial para aplicar o princípio do poluidor-pagador às emissões provenientes das atividades agrícolas e recompensar os agricultores pelas remoções de dióxido de carbono de longo prazo.

Prazo: dezembro de 2023

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Samo Jereb, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 7 de junho de 2021.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Siglas e acrónimos

AAV: apoio associado voluntário

AEA: Agência Europeia do Ambiente

BCAA: boas condições agrícolas e ambientais

CELE: sistema de comércio de licenças de emissão

CO₂: dióxido de carbono

DG AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia

N₂O: óxido nitroso

PAC: política agrícola comum

PIAC: Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas

Glossário

Acordo de Paris: acordo internacional assinado em 2015 para que o aquecimento global não chegue a 2 °C, envidando todos os esforços para que não ultrapasse 1,5 °C.

Apoio ao desenvolvimento rural: parte da política agrícola comum com objetivos económicos, ambientais e sociais que é financiada através de fundos da UE, nacionais e regionais.

Apoio associado voluntário: forma facultativa de os Estados-Membros efetuarem pagamentos diretos da UE no domínio agrícola, baseados nos volumes de produção, aos agricultores que optem por apresentar este tipo de pedidos.

Boas condições agrícolas e ambientais: estado em que os agricultores devem manter todas as terras agrícolas, em especial as que não estejam a ser utilizadas para a produção, para receberem certos pagamentos no âmbito da PAC. Inclui aspetos como a gestão da água e dos solos.

Condicionalidade: 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.

Ecologização: adoção de práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente. É também o termo utilizado normalmente para designar o regime de apoio da UE correspondente.

Equivalente CO₂: medida comparável do impacto das emissões de gases com efeito de estufa no clima, expresso apenas como o volume de dióxido de carbono que produziria o mesmo impacto.

Fuga de emissões carbónicas: aumento das emissões de GEE num país/região (por exemplo, fora da UE) em consequência da aplicação de medidas de atenuação das alterações climáticas para reduzir essas emissões noutra país/região (por exemplo, num Estado-Membro da UE).

Inventário de gases com efeito de estufa: registo anual das emissões de gases com efeito de estufa, elaborado por cada Estado-Membro e, no caso da UE, pela Agência Europeia do Ambiente.

Medida "agroambiente e clima": qualquer uma de um conjunto de práticas facultativas que vai além dos requisitos ambientais habituais e que dá aos agricultores o direito a pagamentos a partir do orçamento da UE.

Natura 2000: rede de zonas de conservação para espécies raras e ameaçadas e alguns tipos de *habitats* naturais raros protegidos ao abrigo da legislação da UE.

Pagamento direto: pagamento de apoio agrícola, por exemplo uma ajuda "superfície", realizado diretamente aos agricultores.

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

Protocolo de Quioto: acordo internacional, ligado à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, que obriga os países industrializados a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa.

Requisito legal de gestão: regra da UE ou nacional sobre a gestão das terras agrícolas para salvaguarda da saúde pública, da saúde animal e da fitossanidade, do bem-estar animal e do ambiente.

Solo mineral: solo constituído principalmente por partículas inorgânicas minerais e rochosas.

Solo orgânico: solo constituído principalmente por matérias vegetais e animais decompostas.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=58913>

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 Samo Jereb. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade de Viorel Ștefan, Membro do TCE, com a colaboração de Roxana Bănică, chefe de gabinete, e Olivier Prigent, assessor de gabinete; Colm Friel, responsável principal; Jindřich Doležal, responsável de tarefa; Antonella Stasia, Jonas Kathage, Pekka Ulander, Asimina Petri e Viktor Popov, auditores. Marika Meissenzahl prestou assistência gráfica. Richard Moore prestou assistência linguística.



Viorel Ștefan



Roxana Bănică



Olivier Prigent



Colm Friel



Jindřich Doležal



Antonella Stasia



Jonas Kathage



Pekka Ulander



Asimina Petri



Viktor Popov



Marika Meissenzahl



Richard Moore

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=58913>

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [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 \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais 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.

Figura 24: ícones elaborados por [Pixel perfect](#) de <https://flaticon.com>.

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, não sendo permitido reutilizá-los.

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 Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-6197-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/821	QJ-AB-21-012-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6154-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/608	QJ-AB-21-012-PT-Q

Durante o período de 2014-2020, a Comissão atribuiu mais de um quarto do orçamento da política agrícola comum (PAC) à adaptação às alterações climáticas e sua atenuação.

O Tribunal examinou se a PAC apoiou práticas de atenuação das alterações climáticas capazes de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura. Constatou que os 100 mil milhões de euros de fundos da PAC atribuídos à ação climática tiveram pouco impacto nestas emissões, as quais não mudaram significativamente desde 2010. A PAC financia sobretudo medidas com um baixo potencial para atenuar as alterações climáticas. Não procura limitar ou reduzir o número de animais (responsáveis por 50% das emissões provenientes da agricultura) e apoia os agricultores que cultivam turfeiras drenadas (20% das emissões).

O Tribunal recomenda que a Comissão tome medidas para que a PAC reduza as emissões provenientes da agricultura; tome medidas para reduzir as emissões provenientes de solos orgânicos drenados e cultivados; e comunique regularmente informações sobre o contributo da PAC para a atenuação das alterações climáticas.

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
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors