



## Artigo de recomendações sobre políticas públicas e instrumentos de apoio à Internacionalização de PME Eco-Inovadoras

### PORTUGAL

Agência de Inovação

em cooperação com  
Agência Portuguesa para o Investimento e Comércio Externo

Dezembro de 2014





## Elaborado por

Luís Ferreira – Agência de Inovação, S.A

Rita Silva – Agência de Inovação, S.A

## Agradecimentos

Luís Florindo, Elisabete Ferreira e Francisco Batista – Agência Portuguesa para o Investimento e Comércio Externo (AICEP)





## Índice

1. Introdução .....	4
2. Enquadramento geral de políticas de apoio à internacionalização .....	6
2.1 Pontos fortes e pontos fracos (análise SWOT) .....	6
3. Lacunas de políticas e recomendações .....	8
3.1 A escassa organização privada em redor do setor da eco-inovação reduz a visibilidade do sector e impede a eficácia das políticas de apoio à internacionalização dirigidas às PME eco-inovadoras .....	8
3.2 A cultura de cooperação das PME é débil e não está suficientemente promovida em políticas de apoio à internacionalização .....	9
3.3 Criar um ambiente atrativo para os investidores em capital de risco internacional, colmatando o fosso entre o capital nacional semente e o capital de risco internacional .....	10
3.4 Atividades eco-inovadoras não são positivamente discriminadas .....	10
4. Programa piloto para apoiar a internacionalização de parcerias Eco-inovadoras e recomendações – <i>Programa de Parcerias de Negócios para Exportação</i> .....	12
5. Sumário das recomendações .....	13





## 1. Introdução

O projeto ECOPOL – “Public innovation partnership for better policies and instruments in support of eco-innovation”<sup>1</sup> teve por missão, promover a cooperação transnacional no desenvolvimento e implementação de melhores políticas e instrumentos de eco-inovação (2011-2014).

O enfoque do projeto foram os domínios das “Compras Públicas Ecológicas” (enquanto importante instrumento do lado da procura), “Gestão de Resíduos e Reciclagem” (como sector com uma elevada pegada de CO<sub>2</sub> e elevado potencial para a criação de negócio) e “Internacionalização de PME eco inovadoras” (como meio de aumentar a produtividade pelo alargamento de mercados para os eco inovadores).

O ECOPOL identificou, analisou e avaliou políticas e instrumentos, bem como produziu recomendações para a sua implementação em cada país parceiro e a nível Europeu (UE). O consórcio ECOPOL foi constituído por parceiros de 6 países Europeus: Alemanha, Áustria, Finlândia, Grécia, Portugal e Suécia. A participação portuguesa no projeto concretizou-se através de dois parceiros, a Agência de Inovação, S.A. (AdI) e a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA), em modelo de governança de colaboração de peritos de entidades competentes relevantes nas áreas de políticas públicas em observação<sup>2</sup>.

### Âmbito

Este documento evidencia o trabalho desenvolvido pelo projeto no âmbito do programa de trabalho 6 (WP6) – “Explorar e analisar o potencial da cooperação internacional na difusão das tecnologias ambientais”, em particular da Tarefa 6.2.4 e contributos resultantes das ações práticas desenvolvidas no âmbito do programa de trabalho 2 (WP2) – “Implementação de melhores práticas de políticas para eco-inovação, no sentido de reforçar as políticas públicas e instrumentos de apoio à Internacionalização de PME Eco-Inovadoras em Portugal.

#### Enquadramento

**Tarefa 6.2.4:** Recomendações para uma maior difusão e utilização dos instrumentos de política

Ações:

- O Grupo de Trabalho de Internacionalização discutiu e definiu como poderiam as políticas e instrumentos para esta área ser amplamente difundidos e utilizados da melhor forma pelas agências e programas de apoio às PME.
- As recomendações dirigem-se a três grupos-alvo diferentes: responsáveis políticos, gestores de *clusters* de tecnologias limpas e eco-inovadores.
- Foram elaborados e revistos pelos pares, 6 artigos de recomendações nacionais e regionais.
- As recomendações produzidas foram incluídas no *deliverable* D.1.5 “ECOPOL Recommendations Paper”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> [www.ecopol-project.eu](http://www.ecopol-project.eu)

<sup>2</sup> Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE), do Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P. (LNEG), da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. (AICEP) e da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap).

<sup>3</sup> [http://www.ecopol-project.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/ecopol\\_recommendation\\_paper.pdf](http://www.ecopol-project.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/ecopol_recommendation_paper.pdf)





## Conteúdos

A análise de políticas e construção de recomendações foi elaborada percorrendo três elementos avaliação, (1) Quadro geral de políticas de apoio à internacionalização, em particular no quadro do consórcio. Para consolidar este trabalho, foi organizado um workshop internacional “*European Best practices and policy tools supporting the Internationalisation of Eco-innovative SMEs*”<sup>4</sup> e preparado um documento de suporte base a este workshop<sup>5</sup>, (2) Identificação de lacunas de políticas e, (3) Teste piloto de instrumento de apoio à internacionalização que colmate lacunas. Em cada um destes elementos, foram explorados os seguintes aspectos:

### 1. Quadro geral de políticas de apoio à internacionalização

- Pontos fortes e pontos fracos (análise SWOT).

### 2. Lacunas políticas identificadas & recomendações

#### 2.1 Lacuna:

- Porque razão é uma lacuna relevante?
- O que deve ser feito / aplicado para superar a lacuna?
- Soluções possíveis com base na viabilidade de transferência de Boas-práticas (BP's) adequadas.
- Impacto previsto.
- Recomendação:
  - Quem deve assumir a responsabilidade pela questão?
  - Que tipo de processo de implementação deve ser adotado? (casos de estudo relevantes)? Estudos de viabilidade? Que entidades devem estar envolvidas? Que tipo de recursos estão disponíveis? Que tipo de recursos podem ser mobilizados? Avaliação & Impacto (factos e números).

### 3. Programa-Piloto de apoio à internacionalização de parceiras Eco-inovadoras

- Programa *Parcerias de Negócios para Exportação* & Recomendações

<sup>4</sup> [http://www.ecopol-project.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/ecopol\\_workshop\\_internationalisation\\_final\\_report.pdf](http://www.ecopol-project.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/ecopol_workshop_internationalisation_final_report.pdf)

<sup>5</sup> [http://www.ecopol-project.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/ecopol\\_wp6\\_background\\_document\\_final.pdf](http://www.ecopol-project.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/ecopol_wp6_background_document_final.pdf)



## 2. Enquadramento geral de políticas de apoio à internacionalização

### 2.1 Pontos fortes e pontos fracos (análise SWOT)

O apoio público à internacionalização das empresas portuguesas consiste essencialmente em:

- Incentivos financeiros normalmente com cofinanciamento da UE;
- Capital de risco;
- Serviços prestados pela Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (informação e consultoria acerca de mercados externos; apoio direto através de uma rede internacional de escritórios; etc.);

Pode argumentar-se que, globalmente, as políticas públicas que dão apoio aos processos de internacionalização das empresas são, pelo menos, tão eficazes para as empresas eco-inovadoras como para outras atividades. Contudo, isto também pode ser interpretado de forma a indicar que não existe uma discriminação positiva que defina estas atividades como “preferenciais” ou “prioritárias” relativamente a outros setores, o que tem sido considerado como a mais importante lacuna política.

A análise SWOT do enquadramento da política de internacionalização pode ser resumida da seguinte forma:

Pontos fortes	Pontos fracos
Existem incentivos financeiros disponíveis para as atividades de promoção internacional.	Ausência de uma discriminação positiva das PME eco-inovadoras nas políticas e instrumentos de apoio
O apoio público à internacionalização é gerido por um único organismo público.	Não existem organizações privadas (cluster ou sectorial) suficientes para defender os interesses das empresas eco-inovadoras.
A internacionalização é amplamente reconhecida como uma ferramenta necessária e fundamental no caminho do crescimento económico	Os regulamentos de concorrência da UE impõem severas restrições no apoio aos investimentos externos.
Portugal beneficia de muito boas relações políticas com a maior parte dos países emergentes, nomeadamente países de língua portuguesa e a China.	A dimensão média das PME não permite economias de escala que são necessárias à internacionalização efetiva; ausência de capital e recursos qualificados coloca entraves aos negócios internacionais.

Oportunidades	Ameaças
Os responsáveis políticos concentram-se na aplicação de todas as medidas que promovam a internacionalização das empresas, nomeadamente as que geram exportações.	Há um problema global relacionado com o acesso ao financiamento, tanto para os organismos públicos como para as empresas privadas, que cria um ambiente adverso à aplicação de novas medidas.
Existência de medidas políticas para fomentar a criação de <i>clusters</i> , criando oportunidades para os agentes privados unirem esforços e obter capacidade para defender os seus interesses.	Forte concorrência aos fundos de incentivos relacionados com os clusters, gerando potencial para que os clusters existentes definam a eco-inovação como um alvo interno impedindo a emergência de um verdadeiro cluster de eco-inovação.
A negociação de um novo Quadro de Fundos Europeus pode criar oportunidades para financiamento de atividades eco-inovadoras.	A falta de capacidade de defesa de interesses próprios pode ter como resultado uma atribuição ineficaz de fundos para atividades de eco-inovação.

A análise SWOT do quadro de políticas de internacionalização pode ser resumida da seguinte forma:

- A atitude dos responsáveis políticos apoia largamente os esforços de internacionalização das empresas mas, por outro lado, carece de instrumentos (financiamento; quadro regulamentar) para criar políticas eficazes;
- A organização dos atores privados é manifestamente insuficiente para gerar capacidade adequada para defender uma discriminação positiva das atividades eco-inovadoras;
- A escala da maioria dos atores privados não permite um processo de internacionalização eficiente, o que resulta numa menor competitividade.

Destes factos resulta um ambiente que é propício à aplicação de medidas de política que promovam a cooperação entre empresas, conduzindo a projetos onde as competências são somadas, ou os custos partilhados, gerando maior eficiência na abordagem aos mercados internacionais.



### 3. Lacunas de políticas e recomendações

A identificação de lacunas políticas resulta da análise da conceção das políticas públicas portuguesas de apoio à internacionalização. As recomendações são baseadas em Boas Práticas (pesquisáveis numa base de dados<sup>6</sup>) apresentadas pelos parceiros do ECOPOL de outros países e numa avaliação inicial da viabilidade da sua transferência para Portugal.

#### 3.1 A escassa organização privada em redor do setor da eco-inovação reduz a visibilidade do sector e impede a eficácia das políticas de apoio à internacionalização dirigidas às PME eco-inovadoras

##### Análise da Lacuna

Uma das deficiências estruturais do tecido empresarial português, nomeadamente das PME, é a sua falta de capacidade de organização própria em grupos estruturados para melhor defender os seus próprios interesses.

O lançamento da iniciativa ‘Pólos de Competitividade’ trouxe a oportunidade para a indústria, centros de I&D e administração de cooperarem e organizarem-se em torno de setores industriais ou tecnológicos, ou de acordo com uma lógica geográfica, criando assim novas oportunidades para coordenação com vista a um melhor retorno dos efeitos de sinergias e aglomeração.

Nenhum setor de “eco-inovação”, “tecnologia limpa” ou “eco-indústria” emergiu como novo *cluster* ou Pólo de Competitividade, quer porque não existe massa crítica suficiente de PME que operam diretamente no setor, ou porque as empresas neste setor, por norma não cooperam e não reconhecem as mais-valias ou as externalidades positivas que advém da iniciativa de formar um *cluster*. Para obviar esta lacuna durante o projeto foi criado o “Catálogo de Competências Portuguesas em Eco-inovação”, onde se reuniu numa 1ª edição, empresas, associações e clusters com reconhecida atividade em eco-inovação.

##### Relevância da Lacuna

A nível Europeu, os alvos e políticas de eco-inovação são uma clara realidade a que os países têm que responder, e a maioria dos países da CE está a movimentar-se no sentido de criar o enquadramento adequado para que as políticas e instrumentos públicos que visam a eco-inovação, e a promoção de eco-inovadores, sejam eficientes e bem-sucedidos. Portugal deve seguir esta tendência, nomeadamente aumentando a sensibilização entre as estruturas associativas das empresas de tecnologias limpas em redor da necessidade de promover uma lógica de eficiência coletiva para ajudar os bens e serviços eco-inovadores a tornarem-se mais visíveis e beneficiarem de apoio e financiamento público disponível, nomeadamente para fomentar atividades de internacionalização.

Estão a tornar-se evidentes as vantagens/mais-valias e externalidades positivas que resultam para uma PME do facto de pertencer a um *cluster*/Polo de Competitividade. Nomeadamente em termos de ganhos de escala e alargamento do âmbito da sua atividade comercial tanto a nível nacional como internacional, sem mencionar

<sup>6</sup> <http://www.lev.at/ecopol/default.aspx>

<sup>7</sup> site ANI e site APA link ao catálogo







os ganhos resultantes da troca de conhecimentos, iniciativas de formação, partilha de necessidades e objetivos comuns e as sinergias em termos da criação de novas iniciativas conjuntas.

#### Boas Práticas

**Finnish Cleantech Cluster**, com o exemplo particular do **Finnish Environmental Cluster for China - FECC** (Finlândia): presta assistência tanto a conglomerados como a empresas individuais, desde a pesquisa de projetos e parceiros para co-operação até à fase final do processo de marketing, e ainda a empresas que pretendam estabelecer-se na China.

#### Recomendação

A constituição de uma linha de ação política dedicada a apoiar a criação de *clusters* e a construção de massa crítica no setor da eco-inovação é considerada altamente relevante.

### 3.2 A cultura de cooperação das PME é débil e não está suficientemente promovida em políticas de apoio à internacionalização

#### Análise da Lacuna

A internacionalização é uma pedra angular no crescimento da economia portuguesa.

As atividades eco-inovadoras geram produtos e serviços com grande procura em mercados internacionais, que por sua vez criam empregos e exportações e que, através de uma mais eficiente utilização de recursos e energia, podem ter um impacto direto noutras vertentes-chave da economia. Os processos de internacionalização são complexos e dispendiosos, dependendo de economias de escala que não são normalmente exequíveis para as PME individuais.

#### Relevância da Lacuna

As melhores práticas internacionais demonstram que as PME podem aumentar a sua competitividade internacional operando em grupo, acrescentando competências, partilhando conhecimento e dividindo custos.

#### Boas práticas

**Export Partner Groups** ou **Business Export Partnership** (Finlândia): um Grupo Parceiro para a Exportação (Export Partner Group) é um projeto conjunto que explora as sinergias de 4-6 empresas para fornecer uma forma eficiente de atingir uma determinada área de mercado. Um Grupo Parceiro para a Exportação é liderado por um gestor de exportação escolhido em conjunto e que é um especialista no setor e área de mercado escolhidos.

- objetivo da Finpro nas operações de um Grupo Parceiro para a Exportação é acelerar a internacionalização das PME finlandesas ajudando as empresas envolvidas a lançar as suas operações e a desenvolverem as aptidões de internacionalização. A meta é ajudar as empresas participantes a estabelecerem as suas próprias operações em locais-alvo num período entre 2 a 3 anos.

#### Recomendação

Os níveis de cooperação em negócios são ainda reduzidos em Portugal. Instrumentos de política eficientes nos custos e adaptados às necessidades das empresas, como o “*Export Partner Groups*” Finlandês, são considerados relevantes pois visam reforçar a cooperação entre empresas e fornecer consultoria





personalizada, conduzindo a maiores retornos em termos de investimento público e alargando o âmbito e a escala da internacionalização.

### 3.3 Criar um ambiente atrativo para os investidores em capital de risco internacional, colmatando o fosso entre o capital nacional semente e o capital de risco internacional

#### Análise da Lacuna

O capital de risco pode funcionar como um instrumento para prestar assistência às empresas no esforço de crescimento dos seus negócios, adquirindo massa crítica que é essencial para a sua internacionalização. O potencial do capital de risco para fomentar aquisições por gestores de operações (*MBO - Management Buyout*) ou fusões pode acelerar o crescimento. Além disso, os investidores de capital de risco podem fornecer acesso a “*know-how*” em eco-inovação ou a mercados externos aumentando a capacidade das empresas relativamente à internacionalização dos seus negócios.

#### Relevância da Lacuna

As PME portuguesas são normalmente confrontadas com questões relativas à sucessão dos gestores, em que a nova geração, normalmente mais qualificada, não tem geralmente fácil acesso ao nível da tomada de decisões. Por outro lado, a frágil estrutura financeira das PME agravada pela crise financeira e falta de financiamento atuais, torna as operações de fusão quase impossíveis, criando um cenário em que se estão a perder negócios internacionais devido à falta de escala para responder a pedidos, sem instrumentos eficientes que permitam o crescimento das PME.

#### Boas práticas

**Vigo Accelerators** (Finlândia): este programa apresenta uma rede de investidores em capital de risco e “*business angels*”, especializada em operações com empresas eco-inovadoras, fornecendo-lhes a solidez financeira necessária para o seu crescimento, mas também o necessário acesso a redes e perícia internacional que pode auxiliar os seus processos de internacionalização.

#### Recomendação

O financiamento público que está a ser canalizado para os investimentos em capital de risco e “*business angels*” para promover o empreendedorismo, deve concentrar-se na criação de redes de desenvolvimento de negócios, envolvendo entidades internacionais e, introduzir a discriminação positiva necessária para que as empresas eco-inovadoras tenham acesso ao financiamento e peritos especializados, do mesmo modo que é proporcionado pelo programa VIGO.

### 3.4 Atividades eco-inovadoras não são positivamente discriminadas

#### Análise da Lacuna

As políticas públicas que promovem o investimento privado e o empreendedorismo não reconhecem a eco-inovação como um tópico relevante e não identificam as empresas eco-inovadoras como alvos específicos.

#### Relevância da Lacuna





Sem o reconhecimento específico por parte das políticas públicas de que a eco-inovação está na linha da frente do crescimento sustentável, as empresas privadas não têm adotado facilmente este conceito no seu processo de tomada de decisões, bem como não têm tido a capacidade de se organizar, na íntegra, e de pressionar os decisores em direção a essas políticas.

### Boas práticas

**Vigo Accelerators** (Finlândia), **International Climate initiative, Recycling and Efficiency Technologies Export Initiative** (Alemanha), **Demoenvironment Programme, Ecoex, Symbiocity Initiative** (Suécia): estes são exemplos de boas práticas em que os decisores políticos atuam como motores da eco-inovação quando procedem à discriminação positiva das empresas eco-inovadoras como sendo o foco de programas específicos de apoio à internacionalização e de incentivos financeiros.

### Recomendação

As políticas públicas, incluindo mas sem se restringirem aos regimes de incentivos, devem reconhecer a eco-inovação como um tópico estratégico na via do desenvolvimento sustentável. Por isso devem incluir as medidas necessárias de discriminação positiva para criar sensibilização e ajudar as empresas eco-inovadoras a organizar-se, cooperar e adquirir competitividade.





#### **4. Programa piloto para apoiar a internacionalização de parcerias Eco-inovadoras e recomendações – Programa de Parcerias de Negócios para Exportação**

Este programa piloto foi concebido para prestar assistência a grupos de empresas que podem fornecer uma solução com marca portuguesa para um problema com um mercado internacional significativo.

O objetivo do programa é apoiar parcerias de empresas com maturidade suficiente para garantir um processo de internacionalização eficiente, cobrindo parcialmente os custos da abordagem inicial a um novo mercado. Foi implementado um instrumento de vale para permitir a aquisição de serviços e competências externas para os processos de internacionalização das empresas, com o fim de reforçar a cooperação entre estas e fornecer consultoria personalizada. Os resultados alcançados são encorajadores relativamente à capacidade deste instrumento para acelerar a internacionalização das PME portuguesas, prestando assistência às empresas participantes no lançamento das suas operações e desenvolvimento das suas capacidades de internacionalização. Este vale foi desenvolvido com o objectivo de permitir às empresas participantes estabelecer as suas operações independentes em locais-alvo num período entre 2 e 3 anos.

Pode ser analisada uma descrição detalhada do programa piloto no "Relatório de progresso e experiência da acção piloto"<sup>8</sup> de Portugal)

O programa piloto foi publicitado em documentário<sup>9</sup> produzido pelo projeto ECOPOL.

##### **Recomendação**

O vale para a Internacionalização é um instrumento muito flexível e muito adaptável para prestar apoio à aquisição de serviços e competências externas em processos de internacionalização de negócios, reforço da cooperação entre empresas e o fornecimento de consultoria personalizada.

Este tipo de instrumento é especialmente importante para as PME, uma vez que pode prestar apoio a uma importante fase dos processos de internacionalização dos negócios, a fase de desenvolvimento de uma estratégia de entrada num determinado mercado. Portanto, contribui para a redução da incerteza dos promotores e potencia as oportunidades de sucesso da internacionalização do negócio.

Com base nos bons resultados do teste do vale, deve ser realizado um teste alargado a nível nacional deste instrumento. Quer considerando a sua integração em algum dos instrumentos do portefólio para o apoio à internacionalização das PME, no âmbito do Portugal 2020, quer considerando-o como instrumento autónomo especificamente concebido para empresas eco-inovadoras, o alargamento de um instrumento do tipo vale pode cumprir o objetivo de disseminação da eco-inovação e a introdução de novas PME em mercados estrangeiros.

<sup>8</sup> site ANI e site APA link ao relatório piloto INT

<sup>9</sup> <http://www.ecopol-project.eu/en/communication>





## 5. Sumário das recomendações

A seguinte tabela apresenta um resumo da lista das recomendações e alvos escolhidos.

Recomendação	Responsáveis políticos	Gestores de Cluster	Eco-inovadores
A constituição de uma linha de ação de política dedicada a apoiar a criação de <i>clusters</i> e a construção de massa crítica no setor da eco-inovação é considerada altamente relevante.	✓	✓	
Os níveis de cooperação em negócios são ainda baixos em Portugal, sendo considerados relevantes o desenvolvimento de instrumentos de política eficientes nos custos e personalizados, tais como o “ <i>Business Export Partnership</i> ” finlandês, para reforçar a cooperação entre empresas e fornecer consultoria individualizada, conducentes a maiores retornos em termos de investimento público e alargando o âmbito e a escala da internacionalização.	✓		✓
O financiamento público que está a ser canalizado para os investimentos em capital de risco e “ <i>business angels</i> ”, para promover o empreendedorismo, deve concentrar-se na criação de redes de desenvolvimento de negócios, envolvendo entidades internacionais, e introduzir a discriminação positiva necessária para que as empresas eco-inovadoras tenham acesso ao financiamento e a peritos especializados, do mesmo modo que é proporcionado pelo programa VIGO.	✓		
As políticas públicas, incluindo mas sem se restringirem aos regimes de incentivos, devem reconhecer a eco-inovação como um tópico estratégico na via do desenvolvimento sustentável. Por isso devem incluir as medidas necessárias de discriminação positiva para criar sensibilização e ajudar as empresas eco-inovadoras a organizar-se, cooperar e adquirir competitividade.	✓	✓	✓





Accelerating  
eco-innovation  
policies

