

EL MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO DEL COMERCIO EXTERIOR Y LA INVERSIÓN PARA LAS EMPRESAS EUROPEAS EN CUBA

Las empresas europeas son el principal socio comercial e inversor de Cuba y van a seguir siéndolo en el futuro aportando más tecnología, mercados y capitales al desarrollo, integración en la economía mundial y modernización económica de la Isla. Los países miembros de la Unión Europea y la Comisión Europea les apoyan en este objetivo que es común de Cuba y la Unión Europea.

Para que esas relaciones comerciales y de inversión se intensifiquen de manera mutuamente satisfactoria, las empresas europeas consideran que sería conveniente que el marco legal y administrativo vigente en Cuba evolucionara hacia una mayor seguridad, mayor transparencia y menores costes. Eso las permitirá contribuir mejor al desarrollo del país y ser más eficientes y competitivas en los mercados mundiales.

El documento que adjuntamos es el fruto de una reflexión de las empresas con los Consejeros Económicos y Comerciales de las Embajadas europeas y la Delegación de la Comisión Europea, gracias a la cual se han identificado las principales áreas en las que esa evolución se considera necesaria. Su estructura es como sigue

- en primer lugar se hacen unas consideraciones sobre el contexto y objetivos del ejercicio de diálogo constructivo que se pretende iniciar,
- se presentan las características generales del marco legal y administrativo que suponen serios problemas para la operatoria empresarial,
- el primer bloque de problemas específicos se refiere a las dificultades para negociar empresas mixtas y conseguir las autorizaciones de sucursales así como para la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados
- los frecuentes problemas de las importaciones, aduanas y zonas francas tienen especial tratamiento
- los permisos de residencia, salida y automóviles se tratan específicamente
- las dificultades del marco laboral son especialmente serias pues constituyen en uno de los problemas principales del desarrollo de las empresas mixtas
- el marco tributario también es causa de frecuentes dificultades
- el sistema financiero también se percibe como necesitado de modernización en su estructura e instrumentos de financiación y pagos.

EL MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO DEL COMERCIO EXTERIOR Y LA INVERSIÓN PARA LAS EMPRESAS EUROPEAS EN CUBA.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Desde que Cuba inició la descentralización de su comercio exterior y autorizó las inversiones extranjeras, las empresas europeas han sido su principal socio económico. Aportan buena parte de los productos, la financiación y la tecnología que el país necesita y generan un porcentaje muy importante de los ingresos por exportaciones y de los ingresos fiscales. Su compromiso con el desarrollo de la Isla es a largo plazo pues quieren seguir ayudándola a integrarse con el resto del mundo y a modernizar su aparato productivo.

En ese compromiso y objetivo, las Embajadas de los países miembros de la Unión Europea y la Delegación de la Comisión Europea les apoyamos como muestra del interés de la U E en Cuba y en su futuro. El Programa de Cooperación entre Cuba y la Unión Europea enfatiza los aspectos de modernización económica, mejoras en la gestión e internacionalización de la economía cubana y sus relaciones con las empresas europeas.

Las buenas intenciones europeas resultarán en mayores beneficios mutuos cuanto más seguro y fiable sea el marco legal que se establezca para que las empresas mixtas y extranjeras creen riqueza, empleo y exportaciones y difundan nuevas tecnologías. Las ventajas para ambas partes también aumentarán si el marco legal resulta en un coste operativo competitivo con el de otros países de la región. Las ventajas comparativas de Cuba, centradas más en la calidad que en el precio de su capital humano, no deberían ser erosionadas por unos costes generales excesivos y por dificultades y trabas innecesarias.

Las empresas europeas han expuesto a los Consejeros Económicos y Comerciales sus experiencias sobre un marco legal que debería mejorar para atraer nuevas inversiones y lograr que las actuales prosperen y expandan sus actividades. En base a la recopilación y análisis las dificultades que han sido reportadas, se ha elaborado este documento de trabajo que incluye, tras esta exposición de objetivos, un análisis de aspectos generales y secciones dedicadas a los seis ámbitos en los que más problemas se han reportado. A partir de él, proponemos un diálogo franco, constructivo y respetuoso con el Gobierno cubano basado en una mejor información sobre estos temas y que explore la forma, los interlocutores y los plazos en los que su solución puede tener lugar.

Son cuestiones referidas a la normativa sobre la actividad económica en general, y sobre el comercio exterior y las inversiones extranjeras en especial, en las que creemos que cabe mejorar la situación sin afectar a la consistencia de las principales líneas de política económica. La mayoría de estas cuestiones elevan los costes operativos de las empresas, lo que incrementa los costes de importación para la economía cubana y/o frena el desarrollo de las empresas mixtas. Una reducción de algunos de estos costes resultará en un mayor crecimiento económico, un aumento de la base fiscal y la recaudación total, a la vez que se mejora la competitividad de las empresas y del país en general.

ALGUNOS PRINCIPIOS GENERALES

Para los inversores europeos es esencial contar con mayor seguridad jurídica y un marco legal estable, transparente y fiable. Las normas deben ser publicadas y difundidas, y las ediciones de la Gaceta Oficial deben de estar disponibles con más regularidad y las resoluciones del Consejo de Ministros deberían de difundirse más. (Su comunicación a las Embajadas pudiera ser un mecanismo provisional de aumentar la difusión). A algunas empresas europeas les resulta difícil conocer a tiempo algunas disposiciones legales de rango inferior. Otras veces, se les aplican decretos, circulares y otras normas apenas publicadas y cuya aplicación origina multas y casos de indefensión jurídica. Normalmente se otorga a la Administración alto margen de discrecionalidad en la concesión de licencias y en la toma de decisiones económicas. Las condiciones en que se pacta una inversión deberían respetarse mejor, sin alteraciones por cambios del contexto político o económico y sin someterlas a requisitos que dificultan su cumplimiento.

La aplicación práctica de algunas disposiciones de la legislación económica no es uniforme y ofrece ventajas a unas empresas sobre otras, generalmente a las cubanas sobre las mixtas, con el resultado de distorsiones en los costes cuando no de competencia desleal entre empresas. En este sentido, las experiencias de las empresas extranjeras son muy diversas. Mientras a algunos empresarios, en base a su capacidad de negociación, se les facilitan algunas gestiones, a los más pequeños parece que se les ayuda menos. Es muy frecuente exigir a los empresarios extranjeros pruebas y avales de su legitimidad y solvencia que suponen costes no desdeñables, mientras que los empresarios extranjeros raramente pueden pedir garantías similares a la parte cubana. El régimen de monopolio de alto coste en que operan los servicios públicos a las empresas (desde las comunicaciones a los servicios jurídicos, contables, etc.) y los canales de distribución minorista también perjudican a las empresas extranjeras a quienes someten a altos costes o a quienes se fuerza a precios de venta demasiado bajos.

En una economía moderna y competitiva, como la que se está construyendo en Cuba, el control de legalidad y del uso de los recursos públicos no debe impedir cierta flexibilidad para que los gestores utilicen los recursos de la empresa de forma eficiente. Un exceso de controles e inspecciones puede resultar en un intervencionismo atrozante y convertir la actividad empresarial en una tarea que necesite más energías para cumplir los aspectos formales más minuciosos de la reglamentación que para producir eficientemente. Creemos que puede ayudarse a las empresas a cumplir mejor su vocación productiva liberándolas de algunas rigideces y de la presión de tantas y tan severas inspecciones. Las inspecciones son mecanismos de asegurarse el cumplimiento de las normas, pero un exceso de las mismas puede ser contraproducente. Será más útil ayudar a las empresas a cumplir las normas que perseguirlas. Las sanciones pueden servir para garantizar la aplicación de la ley pero no deben utilizarse como mecanismo recaudador.

Otra manifestación del intervencionismo público es la aplicación a empresas mixtas de directrices dictadas para las cubanas y que se manifiestan por la vía de la presión del socio local en formas que comprometen el plan de negocios o el desarrollo de la empresa. Mientras que las leyes y decretos se entiende que son de aplicación general a todas las empresas, las mixtas no deben estar sujetas a las directrices políticas en la misma manera

en la que lo son las cubanas. Tales directrices sólo pueden trasladarse a las empresas mixtas parcialmente y por la vía del consenso en los órganos de gestión de las mismas.

Los sistemas de ventanilla única que se están ensayando son un buen método de aliviar la carga de trabajo burocrático para las empresas europeas, siempre y cuando se les dote de suficientes recursos legales, materiales y humanos para realizar su labor.

AUTORIZACIONES A SUCURSALES Y NEGOCIACIÓN DE EMPRESAS MIXTAS

La negociación de empresas mixtas debería ser más ágil y clara. Salvo para los negocios prioritarios, se dilata demasiado porque los interlocutores no siempre están en condiciones de decidir, no conocen todos los aspectos de la legislación fiscal o cambian con frecuencia; por las diferencias de criterio entre el socio local, el ministerio de tutela y el Minvec; porque, a veces, hay que revisar con una de estas instancias parte de la negociación que a se han concluido con otra; porque no hay una estrategia bien definida para el desarrollo de ciertos sectores o producciones, dándose el caso de sectores en los que se dan concesiones o autorizaciones contradictorias; o porque no hay acuerdo en la valoración de las aportaciones a realizar por los socios o sobre los costes de la empresa mixta, especialmente cuando el socio extranjero es una empresa pequeña o mediana.

En el funcionamiento de las empresas, los acuerdos entre los socios no se respetan de la misma forma por ambas partes. El socio cubano suele ser a la vez empresa, ministerio de tutela y de regulación de la actividad y representante del Estado, quien fija las condiciones generales de la actividad empresarial. Tiene gran influencia y poder indirecto sobre la empresa mixta y debería poder facilitar más su desarrollo. Es frecuente que los intereses y objetivos estratégicos de ambos socios no coincidan lo que resulta en asociaciones artificiosas y en indefiniciones en el desarrollo de la empresa.

En el caso de las producciones cooperadas se han reportado casos de dificultades a la hora de valorar las aportaciones de cada una de las partes y de importantes dificultades en la liquidación de resultados ya que es frecuente que el socio cubano no distinga entre los ingresos y gastos imputables a la actividad cooperada y los generales de la empresa con el resultado de dificultades para pagar al socio extranjero su parte.

Las sucursales de empresas extranjeras padecen restricciones a su actividad que dificultan su desenvolvimiento y elevan sus costes. Entre ellas está la prohibición de transportar y distribuir sus propios productos, actividades que han de subcontratar al alto coste y escaso servicio disponible, lo que redundo no sólo en dificultades para ellos sino también en altos costes para las importaciones y las exportaciones del país.

La regulación sobre sucursales (Decreto 550/2001) intenta modernizar y ordenar el sector pero a la vez resulta en algunas dificultades teóricas y otras prácticas. La exigencia de facturación mínima de 500.000 \$ parece muy rígida y no atiende a la casuística real. La exigencia de capital social mínimo fuerza a los empresarios individuales a constituir sociedades y a hacerlas auditar. Las garantías que estas medidas pretenden dar podrían lograrse por otros medios menos onerosos. Se confía en la aplicación flexible de estas medidas cuya redacción actual añade a la discrecionalidad administrativa que impera en

este campo y de la que son ejemplo los retrasos en la resolución de las solicitudes de sucursal, que en algunos casos se dilatan mucho más allá de los seis meses establecidos.

La concesión de las autorizaciones de importación por capítulos arancelarios en lugar de partidas es un paso muy positivo. Se espera conocer el proceso por el que las empresas que tenían autorizaciones antiguas pueden modificar su nomenclator. En cambio se considera que el plazo dado para presentar los informes anuales de ventas (antes del 31 de enero de cada año) es excesivamente perentorio para muchas empresas.

ADUANAS, IMPORTACIONES, DEPÓSITOS ADUANALES Y ZONAS FRANCAS

Se percibe un buen funcionamiento de la Aduana General de la República más allá de algunos problemas concretos. Gran parte de las dificultades reportadas son de tipo práctico y se refieren a la actuación de los agentes aduanales y de los importadores.

Las dificultades prácticas en Aduanas se refieren a casos como los siguientes: una vez nacionalizado un producto y pagado de su arancel, la Aduana no acepta cancelar la operación cuando, por razones varias, el cliente decide repentinamente no hacerse cargo de la mercancía. Se plantea entonces una situación en la que no se sabe bien qué hacer con esa mercancía. Situaciones similares se plantean en los casos de mermas, roturas, mercancías a devolver en garantía, mercancías fuera de fecha de caducidad, robos de mercancías, etc. Los envíos que se reciben por Courier (DHL y similares) necesitan ser tramitados por un agente aduanal quien aplica su tarifa mínima (unos \$ 60) incluso para envíos de escaso valor o para simples catálogos o muestras. Las muestras sin valor comercial no pueden tener un valor estadístico superior a \$ 20. La consideración de si un determinado envío se acepta dentro de ese valor declarado queda al criterio del aduanero. Similares problemas se han planteado, a veces, para las mercancías destinadas a degustaciones, promociones y demostraciones, prácticas habituales internacionalmente en muchos sectores y productos pero que topan con grandes dificultades en Cuba. Problema especial se plantea con ocasión de las ferias para las cuales los productos a exponer o a utilizar en promociones son sometidos a trámites excesivamente complejos y rigurosos.

El plazo dado para retirar los contenedores del puerto es muy exiguo y resulta en frecuentes casos de decomiso y asignación al MINCIN, circunstancia que resulta en que son frecuentes las subastas de stocks decomisados que distorsionan el mercado.

También hay discriminación entre empresas cubanas y mixtas por diferencias de trato en política arancelaria: en unos casos porque determinadas empresas prioritarias están exentas de aranceles, en otros casos porque lo hacen en moneda nacional mientras que las mixtas los han de pagar en dólares. Este es uno de los problemas que pueden analizarse a la luz de las obligaciones contraídas por Cuba en el seno de la OMC (art. III sobre el trato nacional).

Los importadores por cuenta ajena, salvo honrosas excepciones, parecen más un intermediario incómodo que un elemento eficaz del sistema. En varios casos ralentizan el procedimiento ya que la mayoría no cuentan con medios para realizar su labor, de forma que, con frecuencia el vendedor y el comprador tienen que realizar parte de los trámites.

Cuando el Importador tiene problemas con el armador o la Terminal de Contenedores, la operación de importación queda bloqueada. Ha habido casos en los que equipos que estaban importándose para un cliente han sido desviados hacia otro. Por ello, la comisión que cobran está apenas justificada y no hace sino encarecer el precio final. En algunos casos complican el sistema de pagos y aumentan los retrasos en los mismos. Cuando hay pago en varios plazos, el importador puede cobrarse su comisión del primer pago. La escasa flexibilidad del sistema se manifiesta en el caso de la importación de mercancías urgentes, como piezas de repuesto, ya que el sistema de obtención del levante dificulta, retrasa y encarece esas operaciones, generalmente de montos reducidos. Esto genera un elevado coste de paralizaciones de maquinaria para muchas empresas, mixtas y cubanas.

Las licitaciones para compras son un intento de mejorar las compras públicas cuyo éxito no está garantizado. Hay gran desconocimiento entre los posibles oferentes sobre el sistema en general y sobre las compras concretas para las que se solicitan ofertas. Los Comités de Contratación aún no han desarrollado la práctica administrativa de los contratos públicos abiertos a ofertas competitivas en los que no sólo influye el precio sino también la calidad y el servicio postventa. Los registros de suministradores que los importadores cubanos han de mantener son un intento de obtener los mejores precios posibles pero, en la práctica, pueden tener poca utilidad. En algún caso pueden incluso convertirse en una traba al comercio y ser contraproducentes pues algunos de estos importadores piden a los potenciales suministradores gran cantidad de información y certificados protocolizados y que, a veces, hay que aportar personalmente en La Habana. El alto coste de esos trámites disuade a los posibles suministradores de cumplir tales requisitos antes de iniciar los primeros contactos sobre una hipotética relación comercial.

Algunas empresas implantadas en Zona Franca no siempre cumplen la obligación de no vender en el mercado nacional más del 25% de su cifra de negocios (tanto en mercancías como en servicios) porque se encuentran medios de obviar esta restricción. Esto supone una competencia desleal para los instalados fuera de ellas quienes soportan costes generales e impuestos muy superiores. La inclusión o no de las ventas al cuerpo diplomático dentro de ese porcentaje no está aclarada. Son frecuentes las rigideces en la interpretación de la legislación al respecto. Así por ejemplo, a las empresas instaladas en depósitos aduanales no se les permite almacenar en la parte de almacén que tienen contratado algunos bienes de su propiedad que no son objeto esencial de su actividad, como por ejemplo el mobiliario para el montaje de su stand en las Ferias.

PERMISOS DE RESIDENCIA, EMPLEO, VISADOS, AUTOMÓVILES.

La obtención de permisos de trabajo y residencia, así como los visados de salida para los residentes es un serio problema que requiere de recursos de tiempo que han de detraerse de la actividad normal de la empresa. También implica costes no despreciables. Resulta tedioso que estos permisos hayan de renovarse cada año y de forma separada. Al efecto parecería más razonable instaurar un sistema de permisos con validez plurianual y que se tramiten y emitan a la vez. Los visados de salida múltiples deberían de formar parte de esos permisos. Actualmente sólo se otorgan a un reducido número de altos ejecutivos extranjeros mientras que otros muchos, y sus familiares, han visto seriamente dificultada

su salida del país, incluso en casos en los que se presentan situaciones de urgencia personal o profesional y en los que no siempre se otorgan visados volantes.

El requerimiento de visado comercial para hombres de negocios y técnicos supone una traba porque este tipo de visado resulta muy poco conocido, lo que inclina a muchos a creer que pueden venir con visado turístico. Además se plantean problemas por su coste y, sobre todo, por las demoras de los consulados cubanos en Europa en otorgarlos.

Los frecuentes problemas asociados a la tenencia de automóviles son muy tediosos y resultan en elevados costes, no sólo por la importación inicial sino por su mantenimiento y seguro. Las renovaciones de los permisos de los automóviles tanto de los ejecutivos como los de la propia empresa y las limitaciones que a ellos se aplican parecen excesivas. La renovación de los permisos de circulación para los vehículos personales debería hacerse por un plazo plurianual, coincidiendo con los permisos de residencia y trabajo, evitando los períodos en los que no se puede circular a falta de documentación. Los autos de empresa deberían de ser de la libre disposición de la misma sin restringir su uso a un horario de trabajo artificialmente fijado.

ASPECTOS LABORALES

Las numerosas dificultades, generales y concretas, en este ámbito encarecen la fuerza laboral hasta un punto que la convierten en un importante freno a mayores flujos de inversión extranjera, especialmente en las actividades relacionadas con la exportación. Como cuestiones concretas se han señalado las siguientes.

Las tarifas aprobadas para las sucursales se consideran mínimas, habiendo Agencias Empleadoras que intentan aplicar tarifas superiores. Las tarifas acordadas en las negociaciones de empresas mixtas y cooperadas no siempre son respetadas, lo que compromete la viabilidad de algunos proyectos empresariales. Varias agencias están forzando una elevación de las categorías profesionales (almacenero a jefe de almacén). Otras prohíben que un trabajador contratado para una función desarrolle otra similar o se desplace por motivos profesionales a otro centro de trabajo de la misma empresa. Es frecuente que al personal cubano, incluso al de categoría de gerente no se le permita representar y firmar contratos en nombre de la sucursal, lo cual es atentatorio contra el derecho de ésta a hacerse representar por quien juzgue de su confianza.

Las plantillas están definidas con bastante rigidez y resulta muy difícil adaptarlas a las circunstancias empresariales. Mientras algunas agencias no aceptan la contratación de personal a tiempo parcial, otras fuerzan la contratación de una plantilla mínima (la Oficina de Zonas francas impone un mínimo de 5 personas y tres cubanos por extranjero) incluso cuando la estructura de la empresa no les necesite. En todo caso, el sistema de selección de personal está controlado por las agencias empleadoras quienes intentan imponer sus candidatos (con frecuencia no idóneos profesionalmente) y dificultan la contratación de candidatos identificados por el socio extranjero. En cualquier momento pueden retirar a un trabajador, incluso en contra del deseo del socio, lo cual es extremadamente perjudicial cuando se han invertido tiempo y recursos en su formación específica.

Las dificultades y restricciones recientes en el régimen de incentivación de la fuerza laboral y en el régimen fiscal los costes por ese concepto crean crecientes dificultades a la contratación de personal y a la mejora de la productividad de las empresas. El autoempleo y la economía informal parecen ofrecer mejores condiciones salariales que las empresas mixtas, incluso de aquellas orientadas a la exportación de bienes o servicios. Las condiciones salariales deben de poder adaptarse mejor a las posibilidades y necesidades de cada empresa y servir como herramienta de gestión empresarial.

En caso de despido procedente y justificado, la Agencia Empleadora para las sucursales exige que se le indemnice por toda la vida laboral del trabajador. Ello no es razonable ya que se trata de despidos justificados. En caso de despido injustificado sería la Agencia Empleadora quien debe indemnizar si corresponde ya que el trabajador, aunque esté prestando sus servicios para una sucursal es en realidad empleado de la agencia quien ha de responsabilizarse de las indemnizaciones que correspondan.

ASPECTOS FISCALES

El sistema tributario se percibe como necesitado de una modernización que lo haga más transparente justo y eficiente y para promocionar la inversión extranjera, sobre todo en actividades relacionadas con la exportación. También se echa en falta un servicio de información al contribuyente que aclare las numerosas dudas y ambigüedades que surgen sobre la aplicación de los impuestos.

Son varios los impuestos cuyo diseño es mejorable y numerosas las tasas fiscales y parafiscales que complican la gestión empresarial y aumentan los costes de las empresas mixtas, quienes han de pagarlas en dólares mientras que las empresas cubanas pagan en pesos cubanos. Finalmente, la administración tributaria interpreta las normas muy rigurosamente e introduce más dificultades en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y resulta en numerosas sanciones ante las cuales los recursos tendrán resultados poco consistentes con la jurisprudencia y que añaden más sensación de inseguridad jurídica.

Algunos impuestos y tasas parecen muy difíciles de comprender en una economía moderna. Por ejemplo, la tasa por publicidad que grava los meros carteles anunciadores de las instalaciones de una empresa en función de su superficie. La tasa por los servicios de protección ante incendios tampoco parece fácil de entender, como tampoco lo es el elevado cobro a hoteles por derechos de autor de música. Las auditorías informáticas obligatorias recientemente establecidas para algunos sectores también parecen ser difíciles de entender por las empresas afectadas.

El impuesto sobre utilidades empresariales es muy estricto en la determinación de los gastos deducibles: no se aceptan como tales los incentivos al personal ni las atenciones sociales o protocolarias a los trabajadores, las dietas al personal desplazado fuera del centro de trabajo son analizadas con detalle excesivo para que no sobrepasen los bajísimos límites establecidos. No siempre se respetan los acuerdos iniciales sobre exenciones arancelarias tanto para bienes de equipo como para materias primas ya que el Ministerio de Finanzas deniega solicitudes por cambios de criterio con respecto a los acuerdos iniciales que autorizó y/o es muy lento en responder a las solicitudes de

exenciones, lo que, a veces, fuerza a las empresas a importar pagando aranceles para no incurrir en demoras más costosas que los aranceles. Tampoco es clara y conocida la norma sobre el derecho a importar material de oficina una vez al año.

No hay estímulos fiscales a la reinversión de beneficios y es frecuente que los socios cubanos prefieran la distribución de dividendos frenando así las posibilidades de futuro de la empresa. Tampoco se incentiva la exportación, actividad que se ve frenada por los altos costes operativos y por la falta de estímulo a las actividades de promoción en mercados exteriores. Un pequeño ejemplo de ello es el que la dieta máxima aceptable fiscalmente para un ejecutivo cubano desplazado al extranjero sea 22 \$.

El impuesto que se carga por todas las ventas en plaza de empresas con depósitos aduanales, incluso por las incobradas sin que se conozca un sistema para deducirlas.

SISTEMA FINANCIERO Y MEDIOS DE PAGO/COBRO

El sistema financiero presenta algunas deficiencias, sobre todo en su relación con empresas mixtas a quienes casi nunca financia. Los bancos y casas financieras prestan servicios insuficientes y de escaso valor añadido para sus altas tarifas. Por ejemplo no otorgan cartas de crédito documentario sino a altísimo coste y elevadas garantías. Algunos bancos exigen saldos mínimos no remunerados de 10.000 \$ y ningún banco remunera las cuentas, cobrando en cambio sinnúmero de comisiones y gastos. La competencia bancaria se entorpece también por la práctica de dificultar la apertura de cuentas en un segundo y tercer banco, en un intento de asignar cada cliente a un banco.

Las letras de cambio no tienen claramente definido el procedimiento de protesto: aunque está establecido que puede realizarse ante los tribunales económicos provinciales, en la práctica los deudores intentan imponer el sistema de arbitraje, que no es ni el más ejecutivo ni el más barato para estos casos. Las reclamaciones de un extranjero por deudas no consiguen que la justicia bloquee las cuentas de una empresa cubana mientras que si lo hace en caso de deudas de un extranjero con una empresa cubana.

En los contratos de consignación es muy frecuente que los consignatarios no respeten los términos acordados y apliquen la liquidez resultante de las ventas de las mercancías a otras necesidades distintas al pago al consignador.

Las dificultades de las empresas estatales para atender a sus compromisos de pagos están poniendo en serio peligro a algunas empresas y elevando las primas de riesgo que todos los operadores han de computar para sus operaciones con Cuba.

La supuesta descentralización financiera no funciona en la práctica en los momentos de dificultades puesto que las casas financieras realizan un drenaje de liquidez de las empresas más solventes de su sector para atender a las necesidades de las menos solventes, de forma que finalmente todo el sector acaba sufriendo atrasos. Finalmente el Estado tiene que acudir las casas financieras más saneadas para atender a los pagos más urgentes o de prioridad política.

The Legal and Administrative Framework for Foreign Trade and Investment By European Companies in Cuba

Since Cuba began to decentralize its foreign trade and allow foreign investment, European companies have been its *principal economic partner*. They provide a large proportion of the products, the financing and the technology which the country requires and generate a very large proportion of the income from exports and tax revenues. Their commitment to the development of the island is a long term one since they wish to continue to help it to integrate itself with the rest of the world and to modernize its system of production. In this commitment and objective, the Embassies of the Member States of the European Union support them as a demonstration of our Government's interest in Cuba and in its future.

The Programme of Co-operation between Cuba and the European Union emphasizes these aspects of economic modernization, improvements in management and internationalization of the Cuban economy. (For the time being it does this with technical and in anticipation of more ambitious programmes which would be available as progress is made in these processes.)

European good intentions will result in major mutual benefits *the more secure and reliable the legal framework* which is established so that joint and foreign firms create wealth, employment and exports and spread new technologies. The advantages for both parties will also increase if the legal framework results in an operating cost competitive with that of other countries in the region. Cuba's comparative advantages, centred more on the quality than on the price of its human capital, should not be eroded by excessive overheads and by unnecessary difficulties and obstacles.

The European companies have expounded to the Economic and Commercial Advisers their experience of a legal framework which should improve in order to attract new investments and ensure that current ones prosper and expand their activities. On the basis of the compilation and analysis of the difficulties which have been reported, this working document has been prepared and it includes, after this statement of objectives, an analysis of general aspects and sections devoted to the six spheres in which most problems have been reported. On this basis, we propose a frank, constructive and respectful dialogue with the Cuban government based on better information concerning these topics and which will explore the form, the talking partners, and the time limits in which they can be solved.

These are questions relating to the *rules on economic activity* in general, and on *foreign trade and foreign investment* in particular, where we believe that the situation can be improved without affecting the consistency of the main lines of economic policy. The majority of these problems increase companies' operating costs, and this increases import costs for the Cuban economy and/or slows the development of joint companies. A reduction in some of these costs will result in greater economic growth, an increase in the tax base and total takings, while the competitiveness of firms and of the country in general will improve.

Some General Principles

For European investors it is essential to have greater judicial security and a stable, transparent and reliable legal framework. The rules must be published and circulated and

the editions of the Gaceta Oficial [Official Gazette] must be available with greater regularity and the decisions of the Council of Ministers should be circulated more widely. (Communicating them to the Embassies could be one provisional mechanism for increasing diffusion.) Some European companies find it difficult to learn about some lower level legal decisions in time. At other times, decrees, circulars and other rules which have scarcely been published are applied to them and their application gives rise to fines and cases of lack of a proper legal defence. Normally the Administration is given a large margin of discretion in the granting of licences and in the taking of economic decisions. There should be greater respect for the conditions under which an investment is agreed, without alterations being made because of changes in the political or economic context and without them being subject to requirements which are difficult to meet.

The *practical application* of some provisions of the economic legislation is not uniform and offers advantages to some firms over others, generally to Cuban over joint ones, with the result that there are distortions in costs when there is unfair competition between firms. In this matter, experiences of foreign firms are very varied. While some entrepreneurs, on the basis of their negotiating capacity, are given some gestions, it seems that less help is given to the smaller ones. It is very common to require foreign firms to produce proofs and guarantees of their legitimacy and solvency which presuppose not inconsiderable costs, while foreign firms can rarely ask the Cuban party for similar guarantees. The high cost monopoly system in which public services to firms operate (from communications to legal services, accounting, etc.) and the retail distribution channels also damage foreign firms who suffer high costs or are forced to charge selling prices which are too low.

In a modern and competitive economy, as the one which is being built in Cuba, the control of legality and of the use of public resources should not *prevent a certain flexibility* so that managers can use the firm's resources in an efficient manner. An excess of controls and inspections may result in exasperating interventionism and convert entrepreneurial activity into a task where more energy is required to complete the most detailed formal aspects of the regulations than to produce efficiently. We believe that firms can be better helped to carry out their productive vocation by releasing them from some rigidities and from the pressures of so many stern inspections. Inspections are mechanisms for ensuring that rules are complied with, but an excess of them can be counterproductive. It will be more useful to help firms to comply with the rules than to prosecute them. Punishments may serve to guarantee the application of the law but should not be used as a mechanism for collecting taxes.

Another manifestation of public interventionism is the *application to joint firms of directives issued for Cuban ones* and which are manifested by pressure from the local partner in forms which damage the business plan or the development of the firm. While the laws and decrees are understood to apply generally to all firms, the joint ones should not be subject to political guidelines in the same way as the Cuban ones are. These guidelines can only be applied to the joint firms partially and by consent of their management bodies.

Authorisations for Subsidiaries and Joint Firm Deals

Join firm deals should be easier and clearer. Save for priority deals there is too much delay because the negotiators are not always in a position to decide, they do not know

every aspect of the tax law, or they change frequently; because of the differences in opinion between the local partner, the supervisory ministry and Minvec; because sometimes part of the deal which has been concluded with one of these bodies has to be revised with another one; because there is not a clearly defined strategy for the development of certain sectors or products, as in the case of sectors where contradictory concessions or authorizations are given; or because there is no agreement on the contributions to be made by the partners or on the costs of the joint firm, especially when the foreign partner is a small or medium-sized firm.

In the *running of firms*, agreements between partners are not respected in the same way by both parties. The Cuban partner is usually at one and the same time a firm, the Ministry supervising and regulating the activity and representative of the State, who sets the general conditions of the entrepreneurial activity. It has a great influence and indirect power over the joint firm and should be able to facilitate its development more. The interests and strategic objectives of the two partners often do not coincide and this results in artificial associations and in lack of clarity in the development of the firm.

In the case of *collaborative productions*, cases of difficulties have been reported when it comes to evaluating the contribution of each one of the parties, and serious difficulties have been reported in settling results since the Cuban partner frequently does not distinguish between income and expenditure imputable to the collaborative activity and the general activities of the firm with the result that it has difficulties paying the foreign partner its share.

The subsidiaries of foreign firms suffer from restrictions on their activity which make it difficult for them to develop and which increase their costs. Among these is the ban on transporting and distributing their own products, activities which they have to subcontract at high cost and with a shortage of available service, and this redounds not only in difficulties for them but also in high costs for the country's imports and exports.

The regulation on subsidiaries (Decree 550/2001) attempts to modernize and put the sector into order but at the same time results in some theoretical and other practical difficulties. The requirement for a minimum invoicing of 500,000 \$ appears to be very rigid and does not meet what is really required. The requirement for minimal company capital forces individual entrepreneurs to form companies and have them audited. The guarantees that these measures claim to give can be found by other less costly means. Trust is put in the flexible application of these measures the current drafting of which adds to the administrative discretion which rules in this sphere and of which the delays in deciding on requests for a subsidiary are an example: in some cases these are protracted far beyond the stipulated six months.

The granting of import licenses by customs sections instead of items is a very positive step. It is hoped that one will be told the process by which firms which had old licenses can alter their classification. However, it is considered that the deadline given for presentation of the annual sales reports (before 31 January of each year) is excessively tight for many firms.

Customs, Imports, Customs Warehouses and Free-Trade Zones

The running of the General Customs of the Republic is perceived as being good apart from some practical problems. A large proportion of the difficulties reported are of a practical type and related to the behaviour of customs officers and importers.

The *practical difficulties* in Customs relate to cases such as the following: once a produce has been imported into the country and its duty paid, the Customs does not agree to cancel the operation when, for various reasons, the customer suddenly decides not to take possession of the goods. A situation then arises where he does not know what to do with the goods. Similar situations arise in the case of losses, breakages, goods to be returned under guarantee, goods past their expiry date, thefts of goods, etc. The consignments which are received by courier (DHL and similar) have to be dealt with by a customs agent who applies his minimum charge (some \$60) even for consignments of little value or for simple catalogues or samples. Samples of no commercial value cannot be accorded a value of more than \$20. The consideration of whether a given consignment is accepted within that value declared depends on the opinion of the customs officer. Similar problems have sometimes arisen for goods intended for *tastings, promotions and demonstrations*, practices which are customary internationally in many sectors and products, but which run into great difficulty in Cuba. A special problem arises on the occasion of Fairs for which products to be exhibited or used in promotions are submitted to excessively complex and rigorous procedures.

The deadline given for collection of *containers from the port* is very tight and results in frequent cases of confiscation and assignment to MINCIN, a circumstance which means that sales by auction of confiscated stock are frequent and distort the market.

There is also discrimination between Cuban and joint firms for differences in treatment in customs policy: in some cases because some priority firms are exempt from customs, in other cases because they pay duty in national currency while the joint firms have to pay them in dollars.

Importers on someone else's account, apart from honourable exceptions, appear to be more inconvenient middlemen than an efficient element of the system. In many cases they slow down the process since the majority do not have the resources for carrying out their work, so that the vendor and the purchaser often have to carry out part of the procedures. When the importer has problems with the ship-owner or the Container Terminal, the import operation is blocked. There have been cases where the equipment which was imported by one client has been diverted to another. Because of this the commission which they charge is barely justified and does nothing but make the final price higher. In some cases they complicate the system of payments and increase delays with the latter. When payments are made at different times, the importer can be charged his commission from the first payment. The lack of flexibility of the system is manifested in the case of imports or urgent goods, such as spares, since the system for picking up the goods makes difficult, delays, and increases the costs of those operations, generally for small sums. This generates a high cost because machinery is paralysed for many firms, both joint and Cuban.

Bids for public contracts for purchases are an attempt to improve public purchases the success of which is not guaranteed. There is a dearth of information among possible bidders concerning the system in general and concerning specific purchases for which bids are sought. The Contract Committees have not yet developed the administrative practice of public contracts open to competitive bids where not only price but also quality and post-sales service are influential. The records of suppliers which Cuban importers have to maintain are an effort to obtain the best possible prices but, in practice, they may be of little use. In some cases they may even become an obstacle to trade and be

counterproductive since some of these importers ask potential suppliers for a lot of information and formal certificates which sometimes one has to take personally to Havana. The high cost of these procedures dissuades possible suppliers from fulfilling these requests before starting initial contacts on a hypothetical business relationship.

Some firms established in a Free-Trade Zone do not always comply with the obligation not to sell on the national market more than 25% of their turnover (both goods and services) because there are means of getting round this restriction. This means unfair competition for those established outside of them which bear much higher overheads and taxes. Whether sales to the diplomatic corps are included in this percentage or not is not clear. Rigidities in the interpretation of the law in this respect are frequent. For example, companies established in customs warehouses are not allowed to store in the part of the store which they have contracted goods which they own but which are not the essential object of the activity, as for example furniture for assembling their stand at the Fairs.

Residence and Work Permits, Visas, Motor Vehicles

Obtaining work and residence permits and also exit visas for residents is a serious problem which requires the use of time which has to be diverted from the firm's normal activity. It also involves not inconsiderable costs. It is tedious that these permits have to be renewed every year and separately. It would in fact appear to be more reasonable to institute a system of permits valid for a number of years and which are negotiated and issued at the same time. Multiple exit visas should form part of these permits. At the moment they are only issued to a small number of senior foreign executives while many others, and the members of their families, have had serious difficulty in leaving the country, even in cases where there are personal or professional emergency situations in which travel visas are not always issued.

The requirement of a commercial visa for businessmen and technicians is an obstacle because very little is known about the existence of this type of visa, and this inclines many people to believe that they can come on a tourist visa. In addition problems arise because of their cost and, above all, for the delays in the Cuban consulates in Europe in issuing them.

The frequent problems associated with the possession of motor vehicles are very tedious and result in high costs, not only for the initial importation but for maintaining them and keeping them secure. Renewals of motor vehicle licences both of executives and of the firm itself and the limitations which apply to them appear excessive. The renewal of driving licenses for personal vehicles should be done on a multiannual basis, coinciding with the residence and work permits, avoiding periods when one cannot move around because of lack of documentation. Company vehicles should be freely available to the firm with no restriction on their use to an artificially established working hours.

Labour Aspects

The numerous general and specific difficulties in this sphere put up the price of the labour force to a point which make them a major hinderance to greater flows of foreign investment, especially in activities related to exports. The following have been pointed out as specific questions.

The rates approved for subsidiaries are considered minimal, as there are Employment Agencies which try to apply higher rates. The rates granted in joint and co-operative firm

negotiations are not always respected, and this damages the viability of some entrepreneurial projects. Various agencies insist on upgrading professional categories (storekeeper to head of store). Others prohibit a worker contracted for one function from carrying out another similar one or from moving for professional reasons to another work centre of the same firm. Cuban personnel, even in the management category, are often not allowed to represent and sign contracts on behalf of the subsidiary, which undermines the right of the latter to be represented by someone whom it considers trustworthy.

Staff are defined quite rigidly and it is then very difficult to adapt them to entrepreneurial circumstances. While some agencies do not agree to contracts for part-time staff, others force the contracting of a minimum number of staff (the Free-Trade Zone Office imposes a minimum of five people and three Cubans per foreigner) even when the structure of the firm does not require them. In any case, the system of staff selection is controlled by the employment agencies who try to impose their candidates (frequently not suitable professionally) and make it difficult to hire candidates identified by the foreign partner. They can withdraw a worker at any time, even against the partner's wishes, which is extremely harmful when time and resources have been invested in his specific training.

The difficulties and recent restrictions in the incentives system for the labour force and in the tax system for those costs are leading to increasing difficulties in hiring staff and improving the productivity of the firms. The growing black economy appears to offer better conditions than joint firms, even those focused on exports of goods or services. Wage conditions should be able to adapt better to the possibilities and needs of each firm and serve as a tool of company management rather than an instrument of social policy in the service of the authorities.

In the case of a fitting and justified dismissal, the Employment Agency for subsidiaries requires that it be compensated for the entire working life of the worker. This is not reasonable since these are justified dismissals. In the case of an unjustified dismissal it would be the Employment Agency who should pay compensation if appropriate since the worker, although providing his services for a subsidiary, is in reality employed by the Agency which has to take responsibility for the appropriate compensation.

Tax Aspects

The taxation system is perceived as in need of modernization which would make it more transparent, fair and efficient and in order to promote foreign investment, especially in activities related to exports. There is also a lack of an information service for the taxpayer which would clarify the numerous doubts and ambiguities which arise on the application of taxes.

There are various taxes of which the design could be improved and numerous fiscal and parafiscal fees which complicate company management and increase the costs of joint firms, which have to pay them in dollars while Cuban firms pay them in Cuban pesos. Finally, the tax authority interprets the rules very strictly and introduces more difficulties in the fulfillment of tax obligations and this results in numerous penalties appeals against which will have results which are not consistent with case law and which add a further feeling of judicial insecurity.

Some taxes and fees appear very difficult to understand in a modern economy. For example the fee for advertising which affects mere cards advertising the plant of a firm as

a function of its area. The fee for fire protection services does not appear to be easy to understand either, nor is the high charge to hotels for rights to perform music.

The tax on entrepreneurial utilities is very strict in determining what expenses are deductible: incentives to staff or social or formal care for workers, the subsistence allowances to personnel moved out of the work centre are analysed with excessive detail to ensure they do not exceed the very low limits test. The initial agreements on customs exemptions both for capital goods and for raw material are not always respected since the Ministry of Finances refuses applications for changes of criteria with respect to the initial agreements which it authorized and/or is very slow in responding to applications for exemptions, and this sometimes forces firms to import and pay duty rather than incur delays which are more costly than the duty. The rule on the right to import office material once a year is not clear or well known either.

There are no tax incentives to reinvestment of profits and Cuban partners often prefer to distribute dividends, thus slowing down future opportunities for the firm. Nor is there any incentive to export, an activity which is slowed by the high operating costs and by the lack of incentive to carry out promotional activities on foreign markets. A small example of this is that the maximum subsistence allowance acceptable taxwise for a Cuban executive transferred abroad is 22 \$.

Then there is the tax which is borne by all sales on the spot of firm with customs warehouses, even for those not recovered, while there is no known system for deducting them.

Financial System and Methods of Payment/Charging

The financial system suffers from some deficiencies, especially in relation to joint firms which it virtually never finances. The banks and finance houses offer insufficient and poor added value services for their high charges. For example they do not issue documentary letters of credit except at very-high cost and with high guarantees. Some banks require unrewarded minimum balances of 10,000 \$ and no bank pays for accounts, charging instead numberless commissions and costs. Banking competition is also hampered by the practice of making it difficult to open accounts in a second or third bank, with the intention of assigning each client to one bank.

There is no clearly defined procedure for handling bills of exchange: although it is established that this can be done in the provincial economic courts, in practice debtors try to use the arbitration system, which is neither the most efficient nor the cheapest for these cases. Claims by a foreigner for debts do not obtain the freezing of the accounts of a Cuban firm while this is done in the case of a foreigner's debts to a Cuban firm.

In co-signed contracts the co-signers very frequently do not respect the terms agreed and apply the cash arising from the sales of goods to necessities other than payment to the co-signer.

The difficulties of state firms in meeting their payment obligations are seriously threatening some firms and increasing the risk premia which all operators have to pay for their operations with Cuba.

The supposed financial decentralization does not work in practice at times of difficulty since the finance houses drain funds from the most solvent firms in their sector to cope with the needs of the least solvent, in such a way that the whole sector is beginning to

suffer arrears. Finally the State has to turn to the healthiest finance houses in order to meet the most urgent payments or those with political priority.
