
INTRODUCCIÓN

Este libro tiene su origen en el IX Seminario sobre «El Catastro Inmobiliario» que tuvo lugar en mayo del 2006 en Cartagena de Indias (Colombia). Fue organizado por el Instituto de Estudios Fiscales y la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España. Su finalidad era triple; por un lado, se trataba de reflexionar sobre los principales problemas del sistema catastral de los países de la región; en segundo lugar, se pretendía crear y constituir el Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica; y por último, se quería aprobar la Declaración del Catastro en Iberoamérica. Como directora del Seminario y relatora del mismo, consideré que lo allí manifestado y expuesto merecía ser conocido y por ello se planteó al Instituto de Estudios Fiscales la publicación que ahora ve la luz.

Todos los países precisan de un sistema formal para registrar la tierra y la propiedad y ofrecer seguridad jurídica al tráfico mercantil y a las inversiones en el sector inmobiliario. Por ello, las actuaciones relativas al catastro ocupan un importante papel en sus agendas políticas. En el caso de Latinoamérica el catastro constituye, además, un importante y decisivo factor de desarrollo económico, tal y como reiteradamente puso de manifiesto hace ya algunas décadas el Banco Mundial en sus informes anuales al indicar *«que el mantenimiento de registros exactos del impuesto sobre la propiedad —generalmente denominados catastros— reviste especial importancia en la reforma del sistema fiscal de los países del área»*.

España y Portugal, han trasladado a Iberoamérica un sistema catastral de origen francés, inspirado en el modelo napoleónico y denominado catastro latino, cuya finalidad fundamental es la tributaria y fiscal; la inscripción registral no es constitutiva del derecho inscrito y sólo tiene eficacia de publicidad frente a terceros, encontrándose el catastro separado del registro de la propiedad. La inexistencia de coordinación entre catastro y registro ha hecho que sus informaciones no guarden correspondencia primero entre ellas y en algunas ocasiones a su vez con la realidad, problema en cuya solución se progresa muy lentamente.

Pese a los avances logrados en la región en las últimas décadas, ésta todavía se caracteriza, por una extrema desigualdad, altos índices de pobreza y diversas formas de exclusión y discriminación social. La carencia de una elevada tasa de cohesión social es lo que explica

tanto el fenómeno en sí como su permanencia en el tiempo. Más allá de su indudable relevancia ética, la cohesión social es fundamental, para determinar la solidez de un estado de derecho y de su gobernabilidad. La cohesión social debe ser el faro fundamental de las políticas públicas, potenciando las sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social e intentando reducir las brechas existentes en materia de exclusión.

Tradicionalmente, las administraciones tributarias de la región, bien sean centrales, subcentrales o locales, se han caracterizado por una escasa capacidad para captar recursos y una gran debilidad en el nivel de sus ingresos. Esta situación ha dado origen a un peculiar dilema, el «dilema tributario», en el que los ingresos fiscales se hallan cada vez más alejados de los gastos necesarios para cubrir las fuertes demandas sociales existentes. Aunque en la última década se ha producido un incremento generalizado de la presión tributaria de los países de la zona, éste no ha respondido al nivel esperado y sobre todo al de las necesidades del área, ya que aún subsisten fuertes presiones originadas por gastos no satisfechos, especialmente en relación con programas de reducción de la pobreza.

La CEPAL en su Informe sobre la Situación tributaria en América Latina, 2006, indica que en estas dos últimas décadas *«América Latina y El Caribe han experimentado profundos cambios estructurales en su situación tributaria. Una visión global de las transformaciones que han tenido lugar muestra hitos de gran significación, entre ellos (...) que la evolución de la carga tributaria en la región, entre 1980 y 2004 subió del 14% de los años ochenta a casi un 17% en el 2004. Al ponderar estas cifras con el PIB de los países, se puede tener una idea del promedio de la región, que ha oscilado entre un 20% y un 21% en los últimos quince años.»*

Y concluye preguntándose *«¿cuáles pueden ser las fuentes alternativas de recursos que viabilicen tanto el proceso de apertura y desarrollo económico como la satisfacción de las mayores demandas en materia de gasto público, sin por ello correr el riesgo de la sostenibilidad del sistema?»*

No pensamos que la institución catastral pueda por sí sola resolver esta problemática; pero es bien cierto que constituye una herramienta eficaz para combatir la desigualdad y el fraude inmobiliario y puede incidir positivamente en múltiples aspectos del sistema tributario de los países de la región, siendo uno de los primeros elementos a plantear en la construcción de un sistema fiscal progresista y desarrollado en la zona.

El objetivo principal y primordial del libro ha sido mostrar una visión detallada y precisa de la realidad catastral de los diversos países participantes del área latinoamericana y caribeña, contada por sus propios artífices, y analizar con precisión, sus puntos de unión y sus divergencias. Si queremos conocer en profundidad la situación del catastro en cada país habremos de remitirnos para ello a los distintos capítulos de este libro.

En segundo lugar, incluimos un capítulo dedicado en exclusiva a la creación, constitución y análisis del Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica. Es sin duda una iniciativa interesante y novedosa, que abre un horizonte de cooperación entre las instituciones catastrales latinoamericanas y caribeñas al crear una plataforma estable para compartir experiencias, agrupar esfuerzos y aprender en todo caso de las mejores prácticas desarrolladas en otros países del área.

Tradicionalmente las distintas instituciones catastrales existentes en Latinoamérica habían encontrado serias dificultades para agruparse en la defensa de sus intereses e inquietudes comunes. La frecuente división de competencias catastrales entre los distintos órganos de un mismo país, habían limitado e impedido que se lograra identificar un foro o plataforma común panamericana que agrupara a las instituciones catastrales de la región. La situación parece haber cambiado en los últimos años al constatarse una voluntad firme y decidida en varios responsables de los principales catastros iberoamericanos, que apreciaron que la creación y desarrollo de un entorno de cooperación en materia catastral que fuera más allá de las fronteras nacionales era una necesidad no sólo para lograr un adecuado intercambio de experiencias, sino también para potenciar a sus propias instituciones en cada uno de sus países. El éxito del Comité Permanente, obedece desde luego a diversos factores tal y como muy bien nos explica Ignacio Durán Boo en su capítulo; pero sin la existencia de Internet y el correo electrónico, tal y como él comenta, difícilmente se hubiese podido conseguir idénticos efectos sin incurrir en un elevado coste.

El libro contiene un capítulo final en el que, a partir de la realidad constatada en los capítulos de cada país, se ha intentado dar una visión de conjunto señalando algunas características comunes, algunas de sus divergencias y sus principales retos ante un futuro inmediato.

En el momento actual la mayoría de los catastros en Iberoamérica se hallan de alguna manera en un proceso de transición hacia un catastro multifinanciado. Pero el punto de partida es altamente diverso: los hay en estado avanzado de implantación y consolidación, como el de Colombia; otros poseen un marcado carácter fiscal como el de Chile; algunos se hallan en proceso de reestructuración y reorganización, como Argentina y México; en general presentan elevados niveles de informatización en múltiples aspectos, sobre todo en el cartográfico, aunque conviven con algunos catastros fiscales manuales. Por tanto la variedad en el área es compleja y difícil de valorar.

Queremos agradecer muy especialmente la colaboración de los países latinoamericanos y caribeños que han participado en el libro y, muy singularmente, la implicación de los directores generales del catastro de las administraciones públicas de la región. Lamentamos profundamente la falta de incorporación al proyecto de algunos países del área; y lo sentimos como un fracaso personal, al no haber logrado despertar en ellos el interés suficiente para conseguir su presencia en el libro.

Especial mención y profundo agradecimiento a las dos instituciones que han hecho posible esta publicación, el Instituto de Estudios Fiscales, en la persona de su Director General, y la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España. De manera expresa quiero dar las gracias al Director General del Catastro de España, Jesús Miranda Hita, que ha seguido muy de cerca este libro, sobre todo en sus comienzos, me ha alentado de manera continuada y me ha servido de apoyo, consulta y reflexión permanente; desde el principio consideró la realización de este libro como algo suyo y apoyó la iniciativa con especial dedicación y cariño.

Nos gustaría que la presente publicación constituyese un grano de arena más en el difícil camino del devenir del catastro en los países de Iberoamérica y que sirviese no sólo para

ilustrar a los que desconociendo la temática se acerquen a ella, sino también para aquellos que conociéndola la utilicen como elemento de reflexión, análisis y referente en sus políticas públicas. Este primer paso puede sin duda verse amplificado, si acaba fructificando la línea de publicaciones en materia catastral que el Instituto de Estudios Fiscales se está planteando.

MARIA JOSÉ LLOMBART BOSCH*

Directora de la obra

* Directora General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España desde 1991 a 1996. Delegada del Instituto de Estudios Fiscales en Valencia entre 1996 y mayo 2007. Actualmente, es la Jefa Regional del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal Administración Tributaria en la Delegación Especial de Valencia.