

**Seminario
Internacional**

La Nueva Política Catastral

“Lanzamiento del X Simposio sobre Catastro en Iberoamérica”

Asunción - Paraguay
Diciembre 2016



**TETĀ VIRU
MOHENDAPY**
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE
HACIENDA



SERVICIO NACIONAL DE
CATASTRO

TETĀ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo ñande raperã ko'ãga guive
Construyendo el futuro hoy

Seminario Internacional La Nueva Política Catastral

“Lanzamiento del X Simposio sobre Catastro en Iberoamérica”



El seminario internacional La Nueva Política Catastral “Lanzamiento del X Simposio sobre Catastro en Iberoamérica”, tuvo lugar el día martes 6 de diciembre del 2016, en el salón auditorio “Vicente Gadea” del Colegio de Escribanos del Paraguay.

El evento fue organizado por el Servicio Nacional de Catastro (SNC), dependiente del Ministerio de Hacienda, con el apoyo del Colegio de Escribanos y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

La jornada inició con una primera sesión en la que se debatió sobre la “Relevancia del Catastro, importancia de la agenda internacional de los Catastros Iberoamericanos”, siendo disertante Sylvia Amado, directora nacional de Catastro del Uruguay y presidenta del Comité Permanente del Catastro.

La segunda sesión estuvo abocada a la “Descentralización y autogestión de los ingresos locales”, a cargo de Fernando Lorenzo, exministro de Economía y Finanzas de Uruguay.

Posteriormente, la tercera sesión versaba sobre “Catastro, propiedad y prosperidad-Catastro y Fiscalidad”, con la exposición de Manuel Alcázar, docente de la Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Jaén.

El seminario internacional concluyó con la cuarta sesión, “Metodologías de Avalúo. Propuesta de reformas para el avalúo rural en el Uruguay”, que tuvo como disertante a Bibiana Lanzilotta, docente e investigadora.

Contenido

PAG **03**

Sylvia Amado

RELEVANCIA DEL CATASTRO

PAG **06**

Fernando Lorenzo

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTOGESTIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES

PAG **11**

Manuel Alcázar

CATASTRO, PROPIEDAD Y PROSPERIDAD – CATASTRO Y FISCALIDAD

PAG **15**

Bibiana Lanzilotta

METODOLOGÍAS DE AVALÚO

RELEVANCIA DEL CATASTRO

**IMPORTANCIA DE LA AGENDA
INTERNACIONAL DE LOS CATASTROS
IBEROAMERICANOS. ROL DEL COMITÉ
PERMANENTE DEL CATASTRO EN
IBEROAMERICA (CPCI). IMPORTANCIA DE
LA REALIZACION DE LA ASAMBLEA DEL
CPCI – PARAGUAY 2017**

Sylvia Amado

Economista. Directora Nacional de Catastro de Uruguay, desde el año 2008.

Presidente del Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica para el periodo 2015-2017.

Representante de Uruguay ante la Red de Catastros y Registros de la Propiedad de la OEA.

Directiva de la Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay, en representación del Ministerio de Economía, desde el 2015.

Docente de la Universidad de la República, en la Facultad de Ciencias Sociales - Banco de Datos de Área Economía e Historia Económica – Uruguay (2005 - 2013).

Asesora de la Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Estadísticas - Uruguay (2006 - 2007)

Investigadora y colaboradora para el desarrollo de proyectos tanto en Uruguay como en el exterior, en el ámbito público y en el privado.

Como el título del evento que hoy los convoca es “La nueva política Catastral”, pero de cara al lanzamiento de lo que será el X Simposio del Catastro en Iberoamérica el año que viene aquí mismo en Paraguay, iré haciendo referencia y a transmitirles la perspectiva internacional y la proyección que tiene el catastro en la región Iberoamericana y en el mundo.

Para empezar, siempre es bueno recordar la definición tradicional de Catastro como registro de bienes inmuebles de un territorio atendiendo sus características físicas, geométricas, económicas y jurídicas.

Desde el punto de vista geométrico, implica la ubicación y la identificación bien específica y precisa de una parcela como la unidad territorial básica que empieza por eso y puede derivar en nivel agregado en lo que es la cartografía catastral y en el uso de la información geográfica de un país.

Desde el punto de vista de las características físicas, todo lo que implica la mensura, la medida tanto del terreno, las construcciones y las calificaciones.

Desde el punto de vista económico, lo que es la asignación de los valores catastrales como base de impuestos nacionales y locales, y como referencia de un valor para una cantidad de políticas públicas que se aplican en relación al Catastro como instrumento de planificación territorial y de ejecución de políticas públicas y de desarrollo de la actividad privada.

Y lo jurídico, en cuanto a la titularidad es lo básico; es decir, saber de quién es el inmueble; y a nivel de más proyección todo lo que implique planes de regularización.

En definitiva, con esta corta definición englobamos lo que es el trabajo diario en las múltiples disciplinas del Catastro y es bueno tenerlo presente.

¿Quién lo lleva adelante? Justamente este es el cometido principal de las

administraciones catastrales como encargadas del registro público administrativo de bienes inmuebles en sus diferentes niveles.

En algunos países se lleva a cabo, como en Paraguay, Uruguay y España, a nivel nacional, pero no en todos los países de Iberoamérica es así.

Hay naturalmente diferentes modelos de planificación en nuestros países. En Iberoamérica, los más comunes son los fiscales por el énfasis de esta temática en el día de hoy, pero también hay otros modelos. En estos momentos, el concepto moderno que se está llevando adelante en el mundo es el de Catastro Multifuncional, que no hace más sino proyectar el Catastro mucho más allá de su finalidad fiscal, original, ineludible y vigente.



A eso se le agrega todo lo que tiene que ver con su proyección en el ámbito público como instrumento para políticas públicas y el apoyo a la actividad privada porque así debe ser entendido también, como instrumento de apoyo al crecimiento y desarrollo de un país.

Algunas referencias más concretas en ese sentido, piensen ustedes, es lo mismo que pasa en mi país, el servicio de Catastro está inserto en el Ministerio de Economía, tiene un origen fiscal pero tiene proyección económica.

Sin duda, dentro de las actividades productivas, la importancia del Catastro dentro de lo que es la operativa y seguimiento del mercado inmobiliario tiene que ver con la valoración.

Otro tema de vital importancia, son los relacionados a gestión del medio ambiente; siempre están a la orden del día. Asistimos a desastres naturales y a situaciones climáticas para los cuales la información catastral y la ubicación del territorio son bien importantes. Para la parte de servicios públicos, también lo mencionaban con ejemplos, todo lo que es la provisión de electricidad, gas, agua, saneamiento, seguridad pública y cualquier otra actividad de política pública o privada que necesite conocer del territorio como su ámbito de referencia. En ese sentido, lo importante es tener y hacer los esfuerzos por tener la información catastral lo más actualizada y de mayor calidad y precisión posible.

“Si la información catastral tiene muchos usos, debe ser interoperable”

es decir, debe generar mecanismos para que esta información pueda ser utilizada en otras instituciones públicas y privadas, sino no tendrá esa proyección previamente mencionada.

Un caso especial de relevancia del catastro en este primer capítulo que quería introducir es el tema de la

Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) y su importancia.

La Infraestructura de Datos Espaciales importa porque en esa infraestructura la cartografía catastral está universalmente aceptada como la capa básica, entonces, cuanto mejor tengamos el Catastro, mejor contribuimos a la información geográfica.

Una infraestructura es una conjunción de información, en este caso geográfica o geoespacial, que combina en primer lugar políticas, porque tiene que haber una política en que la nación en su conjunto cuente con una información geográfica lo más actualizada, lo más estandarizada desde el punto de vista de acercarse lo más posible a normas de calidad con las tecnologías disponibles hoy en día.

A partir de esta información, se generan geoservicios que facilitan el acceso a esta información y sin duda esto redundará en una mejora de las finanzas públicas.

En el segundo punto que me pidieron tocar, y en mi rol de presidenta del CPCI, creo que el agente internacional puede ser considerado desde dos puntos de vista.

Desde el punto de vista de los catastros nacionales, si bien trata de los bienes inmuebles, y pese que a nosotros nos enseñaron en las facultades de ciencias económicas, que es lo menos transable que hay, que son algo fijo, la información que genera sobre los mismos, y la demanda que hay, va mucho más allá del país, por lo cual es bueno estar en consonancia con el mundo. Se avanza en temas que tienen que ver con catastro, con información geográfica, con valoración, con modelos a los cuales nuestros países en Sudamérica necesitan acercarse, tendencias que nos ayuden a avanzar en tema de administración territorial.

Nosotros hablamos de catastro, y está bien ya que es nuestro ámbito de trabajo, pero en otros países ya se

habla de sistemas de administración territorial y se le da más proyección a nuestro trabajo a través de ellos.

Por último, a nivel de agenda internacional; mejor comunicación. Por eso este seminario es bueno y la reunión del año que viene va a contribuir en el mejor sentido del marketing del catastro, llevarlo a la comprensión de la ciudadanía y la proyección que puede tener.

Los elementos claves para poder llevar adelante cualquier agenda son obviamente el factor tecnológico, que es un facilitador para esta clase de desafíos.

Como ejemplo, por la importancia de tener imágenes actualizadas hoy se encuentran facilitadores como la utilización de drones que estamos experimentando en Uruguay para el relevamiento urbano y brindar imágenes satélites, que a su vez acortan el tiempo de la proyección de las imágenes aéreas que pueden ser derivadas a una cartografía.

“(El) Catastro (funciona) como registro de bienes inmuebles de un territorio atendiendo sus características físicas, geométricas, económicas y jurídicas.”

La cooperación es un soporte técnico y financiero importante que nos ayuda a acercar nuestro trabajo a las tendencias internacionales. Todo esto ayuda y todo es válido en el mismo sentido, además de contar con instituciones profesionales y académicas que son referentes y que nos ayudan en el tema de generar tendencia.

¿El rol del CPCI? Una breve referencia que ustedes pueden leer en texto fueron sus tres principales objetivos desde que fue creado hace 10 años en Cartagena, en el centro de formación, de instancias y de apoyo de la cooperación española teniendo a España como promotor y primer

presidente, como un referente de lo que es el Catastro en Europa.

Entre las actividades que realiza el CPCI, un simposio anual, el próximo es en Paraguay el año siguiente. Cada dos años se realiza una asamblea donde las autoridades son renovadas. Tiene un consejo directivo y en el interanual llevamos adelante grupos de trabajo y tratamos de darle importancia a la difusión de las actividades que nuestros asociados están realizando.

También quiero remarcar la función del CPCI como referente para las regiones y el mundo. Nosotros somos convocados por instancias extra región, para interactuar, para escuchar y tomarnos en cuenta. Eso por estar en ese circuito y la sinergia de todos los organismos que se encuentran en catastro, que a veces son públicos, a veces privados, proveedores de servicios y empresas que trabajan y a las cuales contratamos, y que los ámbitos de interacción que son una oportunidad donde se congregan los actores, es una oportunidad presencial donde es más sencillo y efectivo poder interactuar. En las asambleas se aborda una temática variada, los que se quieran pocos o muchos según el interés del país y la importancia del país anfitrión. Si se le da la difusión que merece, nosotros desde la presidencia los acompañaremos en ese proceso, para que Paraguay pueda jerarquizar el catastro a nivel público y privado el tema en agenda siempre desde una perspectiva internacional.

La de este año fue en Medellín, concurren unas 350 personas, hubo exponentes de fuera de la región como el catastro de Holanda, Corea, la FIG que pueden dar una proyección con el fin de ayudar realmente a un país y en ese sentido esperemos que se siga adelante con el catastro y el CPCI se encargará de tener una buena y fuerte Asamblea aquí en Paraguay ■

DESCENTRALIZACIÓN

Y AUTOGESTIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES



Fernando Lorenzo

Doctor en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid, Economista egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República (Uruguay), realizó un DEA (Diplome d'Études Approfondies) en Economía y Finanzas Internacionales en la Universidad Paris IX-Dauphine.

Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay (2010 y 2013).
Director de la Asesoría Macroeconómica y Financiera y de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (2005 – 2008).
Director del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) - Uruguay (1996 - 2005).

Profesor Titular de Econometría en la Maestría en Economía la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República y de Métodos Estadísticos y Econométricos en los programas de posgrado en Finanzas de la Universidad - Uruguay.

Consultor nacional e internacional en temas macroeconómicos y financieros y finanzas públicas.

La propiedad de los bienes inmuebles y los impuestos, según la Constitución Nacional de la República del Paraguay, están adjudicados directamente a los gobiernos locales. Son una fuente de recursos tributarios que pueden ser ejercidos sólo por ellos. Esto hace que sea el primer tipo de consideraciones que vale la pena precisar y analizar, porque requiere de una vinculación con el catastro que queda estructurado bajo responsabilidad del Poder Ejecutivo.

¿Por qué se trata de un problema? Porque el Catastro no está manejado exclusivamente por los gobiernos locales, requiere de esta vinculación con el poder Ejecutivo y en particular, con el Ministerio de Hacienda. Dar fundamento a este diseño institucional importa porque traza los límites, las atribuciones y las necesidades de cooperación entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales en Paraguay.

Que haya un Catastro Nacional encargado de regir el sistema de valuación de los inmuebles a escala nacional tiene una explicación natural, que es: los criterios con los que se hace la valuación tienen que ser racionalmente uniformes. No podríamos aceptar como un criterio mínimo de buena administración y de equidad, que los criterios que se utilizan para realizar la valuación en un determinado municipio sean diferentes de los utilizados en otros.

El Servicio Nacional de Catastro tiene el mandato de asistir y apoyar a quien tiene la potestad tributaria en la materia local.

Esto explica porqué en el diseño institucional de Paraguay y de otros países, el Catastro tiene una ubicación en el Poder Ejecutivo.

El segundo elemento a tener en cuenta es que el Ministerio de Hacienda es aquí el encargado de la gestión de la estrategia económica tributaria.

En la estrategia económica de nuestros países, en particular la de Paraguay, el

principal activo existente es el activo inmobiliario.

No hay ningún otro capital existente, ni financiero, ni real, ni humano como el valor que tiene para Paraguay el capital inmobiliario. Por tanto, tiene sentido que quien conduce la estrategia económica del país le preste atención, se interiorice y actúe con responsabilidad en la administración de las políticas que tienen que ver con este activo.

Estas consideraciones iniciales, que pueden ser un poco abstractas o concretas, en términos de generalidades acerca del Catastro, como proceso de descentralización, las quiero utilizar para abordar tres o cuatro aspectos que son de interés directo para analizar la situación actual y las perspectivas en Paraguay entre Catastro y gobiernos locales.

“El principal activo existente es el activo inmobiliario.”

La primera tiene que ver con que los datos objetivos muestran que el ejercicio de la potestad tributaria por parte de los gobiernos locales tiene un altísimo incumplimiento, dato muy relevante porque muestra el estado actual de situación: si bien la potestad tributaria es otorgada por la Constitución Nacional a los gobiernos locales, está siendo débilmente ejercida y será difícil de resolver dada su magnitud, sin que exista una estrategia de cooperación explícita y fortalecida entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales.

Es probable que la única forma de avanzar en esta materia implique vincular administrativamente la potestad tributaria local con otras herramientas, tributarias y no tributarias, que están en el Poder Ejecutivo. De alguna manera hay que generar un marco de

incentivos que aten el ejercicio de la potestad tributaria local con objetivos relacionados a la vinculación de los gobiernos locales financieramente con los gobiernos nacionales.

Catastro, tiene un 83% de incumplimiento en la recaudación de los impuestos de inmuebles rurales, este es el primer elemento de la realidad. Esto pone en evidencia que la Política Económica en Paraguay tiene un camino propicio por recorrer.

El segundo elemento de la realidad a la que quisiera referirme es esta constatación, y por cierto, tensión que se observa en la realidad referida a la disparidad entre lo que son las valuaciones de los inmuebles que están en Catastro y lo que son los valores de mercado que esos inmuebles tienen.

Y aquí digamos que las distancias son enormes entre una y otra valuación; la que nos da el mercado (que refleja las condiciones de oferta y demanda reales existentes en la economía), y las de Catastro (que finalmente es un registro administrativo que incorpora la valuación, y que sólo tiene sentido que incorpore la valuación si está vinculado al ejercicio de la potestad tributaria por parte de los gobiernos locales).

Entendamos que el valor de Catastro, si no estuviera vinculado al ejercicio de la potestad tributaria por parte de los gobiernos locales podría ser un dato a eliminar del Catastro.

El problema es que la Constitución sabiamente aquí y en muchos países otorga a los gobiernos locales esta potestad: la tributaria. Ejercerla implica que Catastro tenga que dar una referencia respecto al valor de esos inmuebles. Evidentemente, la distancia existente entre las valuaciones en la actualidad es enorme. Técnicamente, Catastro es como un re-calculador instantáneo de los valores catastrales en cada momento del tiempo.

Dicho esto, este problema debería ser resuelto. Hay dos aspectos que deberían tener en consideración

quienes piensen que este problema debe ser resuelto rápidamente.

El primero es que es imposible pensar que los valores de catastro reflejen la realidad del mercado en tiempo real, eso no puede ocurrir. No ocurre aquí ni en ninguna parte del mundo. Lo que sí es importante, es que la valuación de Catastro refleje efectivamente los montos o las disparidades de valor entre los distintos inmuebles, esto significa que si el valor del mercado del inmueble es 1.000 y Catastro lo tiene valuado en 50, esa distancia parecería una distancia inconcebible, pero más allá de esa brecha entre valor de mercado y valor catastral, lo verdaderamente importante es que si existen dos inmuebles con valor de mercado de 1.000 y 10.000 respectivamente, Catastro debería reflejar esa relación de 1 a 10 del valor, por ejemplo, si Catastro tuviera una valuación del primer inmueble de 50 y del segundo 500, habría un problema de distancia absoluta con respecto a la valuación del mercado, pero no de distancia relativa.

Es decir, si Catastro refleja efectivamente las disparidades relativas entre los valores de los inmuebles, la conversión de esos valores catastrales a valores de mercado se obtienen simplemente multiplicando los valores

catastrales por un mismo factor; en este caso, 20. De ésta manera ($20 \times 50 = 1.000$); ($20 \times 500 = 10.000$).

Entonces el problema simplemente se observaría desde un punto de vista económico, un tema de escasa importancia; porque en términos de recaudación, en el primer caso, se puede aplicar impuestos del 2% y en el otro de 0,2% y recaudaríamos exactamente lo mismo. Por tanto, desde el punto de vista fiscal, Catastro está obligado a tener un estado de actualización continua, permanente que se vaya ejerciendo racionalmente, incorporando toda la información disponible para entender el esquema de disparidades e incorporar las disparidades de valuación en los Catastros.

“La distancia existente entre las valuaciones en la actualidad es enorme.”

Y esta información sobre las disparidades no hay forma de extraerla de otro lugar en la realidad actual del mundo y de la realidad inmobiliaria rural y urbana que no sea basándose en los valores de mercado.

La verdadera información está en los registros de compra/venta; es decir, los verdaderos precios a los cuales corresponde tener como referencia en Catastro son los precios en los que las transacciones existen, no los precios de oferta, no los precios a los cuales dicen que valen las cosas, sino a los precios en que efectivamente las cosas existen.

Si queremos reflejar en Catastro lo que estas realidades de cambio nos van dando, no hay otra posibilidad que entender que el trabajo que debe hacer Catastro es arduo pero es continuo, no es un trabajo que se realiza de una vez y para siempre.

Tiene que ser un sistema que está

acostumbrado a aprender de la realidad, para prestar el servicio que le tiene que prestar a la comunidad.

Hace muchos años en nuestros países se recurría a una información distinta para apoyar las valuaciones de Catastro sobre todo de los inmuebles rurales, se hablaba de la productividad potencial de los inmuebles rurales. En Uruguay, hubo un trabajo de suelos que se hizo allá por finales de los años 50, principio de los años 60 que dio lugar a un índice que le asignaba la productividad ficta potencial a cada una de las parcelas de tierra del país.

Este sistema se conocía como sistema CONEAT (Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra). Este sistema en buena medida se utilizó como ese elemento que explica las disparidades entre los distintos inmuebles.

Hoy hay disparidades explicadas por factores nuevos que inciden sobre la producción agropecuaria, por tanto los factores tradicionales vinculados a medir el valor de la producción potencial de los inmuebles rurales ya no están disponibles. Esto obliga necesariamente a entender por qué esto ocurre, y ocurre por una sencilla razón: porque hoy se producen cosas distintas con niveles de tecnologías y niveles de productividad que son absolutamente dispares a lo que ocurría hace 50 años. Y si no entendemos estos factores, no vamos a entender de ninguna manera por qué el desafío de construir un Catastro actual, eficiente y que tenga en cuenta y aporte información sobre estas disparidades, es tan importante que sea encarado como una tarea continua, regular.

Con estos elementos he tratado de aportarles tan sólo algunas anotaciones que creo están apuntando a los principales problemas que deberán enfrentar de forma cooperativa entre el Catastro y los gobiernos locales, para conseguir que el Catastro le pueda prestar a la sociedad en su conjunto los servicios que la Constitución y la Ley le otorgan ■







CATASTRO, PROPIEDAD Y PROSPERIDAD

CATASTRO Y FISCALIDAD



Manuel Alcázar

Doctor Ingeniero en Geodesia y Cartografía, Licenciado en Humanidades - Gestión de Patrimonio. Ingeniero Técnico Forestal.

Member of the Royal Institution of Chartered Surveyors (MRICS).

Docente de la Universidad de Jaén - España, en donde ha impartido clases de Catastro y Valoración Inmobiliaria desde hace más de veinticinco años.

Director de varios másteres profesionales, ponente en numerosos eventos y miembro de diversas instituciones nacionales e internacionales, comparte la actividad docente con la investigación y el desarrollo técnico-administrativo de nuevas propuestas y mejoras en materia de Catastro, Valoración y Expropiación.

Técnico de la Dirección General de Catastro de España, hasta el año 2003.

Autor de varios libros y decenas de artículos científicos, centrados principalmente en el ámbito del territorio, su inventario, valoración y gestión ordenada de este bien fundamental para una correcta convivencia.

He conocido un poco el modelo de catastro que se está desarrollando aquí y el único objetivo es compartir con ustedes algunas experiencias, algunas ideas que espero sean de utilidad. Yo creo que está claro, no queda duda de que hay que contar con una información clara, accesible y económica para la toma de decisiones georeferenciales.

¿Qué es el catastro? Como sabemos, se nos llena la boca hablando de catastro multipropósito, multifuncional, multiusuario, multifunción; lo que a mí me sirve al final es un catastro multiprovechoso, no hay otro objetivo. Ahora mismo, en algunos sitios, el catastro es necesario, es un objetivo.

En el momento que se logre, lamentablemente el catastro nunca finaliza, pero se puede convertir en una herramienta útil, porque a partir de ese momento ya no es un objetivo sino es algo para generar otro producto, para satisfacer una demanda que hoy se dio en esta charla y poder utilizar la información georeferenciada, que sea accesible, confiable, universal y unificada.

Al final, lo que hay que desarrollar es un catastro en base a la oferta y demanda que se determinen, pero dentro de un espacio, de una coordenada de tiempo y espacio bien definido en el que tengamos en cuenta la realidad sobre la cual vamos a trabajar.

El catastro, el registro, la escribanía y la agricultura deben ajustarse a la realidad que hay ahí, porque no hay más que una. Hay que representar los resultados interpretados de esta realidad con bajo costo, con los niveles de precisión que se pueden en cada momento, en cada lugar y ofreciendo una garantía y seguridad que deben pasar por la Dirección de Catastro.

La tecnología es una cosa que al final se aprende, costará más o menos dinero, se traerán, algunas se pueden importar; pero el modelo no. Pero la capacitación de los profesionales locales no puede ser importada a la hora de formarse,

porque son ellos quienes conocen la realidad y el problema y con una formación complementaria no sólo pueden ir ejecutando las cosas de forma mecánica, sino que también ir aportando soluciones alternativas y ofreciendo mejores productos para generar productos y mejores servicios, para generar mejores clientes que serán convertidos en proveedores y entonces, de forma gratuita, yo conservaré todo el catastro porque a todos nos interesa.

Catastro no es una foto fija, no es lo que hay, me voy y aquí se queda, al contrario, los inmuebles en efectos de catastros son lo menos inmobiliario que hay, es lo que más se mueve en base a la definición de los derechos que estamos otorgándoles y a identificación de eso, que es algo que se va modificando día a día. El Catastro no es más que una estructura legal, técnica y administrativa sobre la que se establece o remodela la información territorial, de las personas y todo lo referente a los derechos, los deberes y las limitaciones. Conforme se construya el catastro poco a poco, por eso hay que ser conscientes con lo que hay, de la disponibilidad, del tiempo y las necesidades, ir progresivamente.

Es mejor tener presente ese objetivo porque poco a poco se podrá incorporar.

Al final lo que yo tengo es un titular catastral, un título, una parcela y un predio. Ahí tenemos un derecho reconocido, un inmueble que está en el terreno y tenemos una persona. Olvídense del efecto catastral, pásense a gestión tributaria.

Tenemos tres figuras, sujeto pasivo, hecho imponible y base imponible. Pero es gestión tributaria, esto es gestión catastral. En el momento en que funden, lamentablemente se confunden y se contaminan.

Una cosa es la gestión catastral, otra cosa es la actividad del registro, otra cosa es la actividad del escribano y otra cosa es la gestión recaudatoria. La

gestión recaudatoria la han asignado ustedes a los municipios, muy bien.

También le han asignado la gestión catastral, pues muy bien. Pero ahora yo tengo la corbata de gestión catastral, y es de la que voy a hablar, porque mi obligación es suministrar un sujeto pasivo con garantía de que sea el propietario o poseedor, concesionario, lo que quieran.

Una identificación precisa de sobre qué es lo que se va a pagar y otra identificación precisa de un valor catastral. Tendría como referencia el valor del mercado, si ustedes quieren podrá coincidir con el valor del mercado, podrán hacer lo que ustedes quieran, porque es una decisión aparte. Pero mi obligación como técnico en el catastro es llegar a un valor que se ajuste a lo que me han dicho, siguiendo un procedimiento adecuado a la realidad actual.

No olvidemos la importancia de la gestión tributaria porque a través de esta, se pueden hacer mucha y muy buena actividad social. Hay que buscar la sinergia y las alianzas, porque es mi obligación como institución. Esto no es mío, yo me tengo que llevar bien con este señor o con aquél, me parezca bien o no me parezca bien, porque por la mañana soy la figura administrativa a cargo y por la tarde, puedo encontrármelo por la calle y no saludarlo, es otra cuestión. Si me llevo bien personalmente más se agilizarán las gestiones, pero es una obligación.

Al fin y al cabo en el catastro lo que desarrollamos son las relaciones humanas con el territorio a través de una ley o de un conjunto de leyes, que son cosas que podemos discutir con un auxilio administrativo apoyado en cultura, tradiciones y necesidades.

Cuando ya me sé la legislación, ya estoy en otro sitio, hay que hacer las cosas sencillas.

Hemos estado hablando ya de valoración, una cosa es la valoración para estimar los valores de mercado

que puedo aplicar lo que me dé la gana en cualquier procedimiento estadístico, redes neuronales, inteligencia, procedimientos cognitivos y otra cosa es el valor catastral. Si se puede calcular el valor catastral con los dedos, mejor.

Les digo por qué, porque tengo la obligación de explicárselo, de bajarme al nivel de quien estoy administrando, y a quien estoy administrando debe entender por qué le he generado ese valor. Eso no es una caja negra donde meto los datos por aquí, y por aquí sale su valor; eso es un agravio contra el ciudadano contribuyente, que es contribuyente, pero primero ciudadano.

Es imprescindible como institución y como técnico catastral, quien va a dar la cara primero frente al ciudadano, debe reconocer que la valoración es la más subjetiva de las características catastrales.

“Los modelos catastrales persiguen el conocer para hacer, persiguen su uso social y la tributación.”

Finalmente, persiguen un desarrollo socioeconómico sostenible. Les aseguro que sobre el catastro y sobre la gestión organizada del territorio se pueden hacer muchas cosas que favorezcan el desarrollo socioeconómico.

Yo no puedo tener un catastro independiente, ya no de una sola ciudad, sino de un país, que debe tener cierta relación con lo que existe alrededor. Imagínense en Centroamérica cuando viene una lluvia, un terremoto o lo que sea, no afecta a un solo país, sino que afecta a Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Honduras. Si en mi cartografía no coinciden las carreteras, no puedo ni sacar ni introducir productos ni determinar la zona inundable, nada.

Es decir, el hecho de que alguien haya generado una raya administrativa en algún momento, no significa que los de allí no existen; al contrario, yo tengo que generar mi modelo, pero poner una

documentación en base a un modelo de datos que en un momento dado fue más accesible, y que la máquina entienda.

Con esto voy buscando un catastro multipropósito, que tiene que apoyarse en un procedimiento de sistematización, estandarización y de profesionalización, capacitación y búsqueda de menor rotación dentro de las instituciones. Y especialmente en los municipios.

¿Dónde está el equilibrio? Es una cuestión que podemos plantearnos entre la oferta y la demanda. Podemos tener un modelo equilibrado, una situación óptima con menos datos, o bien una situación pésima con muchos datos, el catastro no se utilizará ni se conservará, será arruinado. Más datos: sobrecostos y habrá que fomentar la demanda a través de la divulgación masiva, que a lo mejor no se podrá permitir ese lujo.

El equilibrio está en donde a ustedes se les dé la gana plantearse en cada momento, es como la oferta y demanda. Hoy es así, y mañana de otra porque hay movimiento hacia arriba o abajo en función de la demanda de la gente.

“El catastro, el registro, la escribanía y la agricultura deben ajustarse a la realidad que hay ahí, porque no hay más que una.”

El catastro ofrece Seguridad en el mercado inmobiliario, el país no funciona sin ella, sea como sea. En la declaración de los DDHH y del hombre y ciudadano de la revolución Francesa, el apartado 2º y el 17 hablan de esto: la seguridad de propiedad es un derecho sagrado e inviolable.

Del técnico catastral podemos decir que debe saber un poco de economía, de informática, fiscalidad, agronomía, urbanismo, de geomática, de notaría de registros civiles, de

TICs, de SmartCity, de ISO 19152, un poco de cada en su justa medida que si se equilibra se hace un buen técnico catastral. Para eso es necesaria la capacitación, y ¿cómo podemos hacerla? A modo de ejemplo elaboré este guión, para compartir algunas ideas.

Si yo quiero hacer un catastro debo tener primero un modelo, justificar las necesidades, tomar las decisiones político-administrativas, buscar métodos de financiación, y por otra parte formar un equipo. Con eso inician los trabajos de recopilación de información, de cartografía, de definición de datos y metadatos, coordinación institucional y de manuales de implementación.

Por otro lado, tenemos a cargo la tarea organizativa, de estudio de mercado, de identificación predial, etc., con ello, consigo un proceso de ejecución y socialización, explicando a la gente el proyecto para tener su confianza en el mismo, porque en realidad son ellos en gran parte los que van a suministrar la información.





El proyecto debe ser socializado, comentado para contar con la población. Con eso logramos una documentación provisional para validar la documentación definitiva y no poder olvidar que cuando estoy terminando el catastro, el siguiente paso es conservarlo, haciendo alianzas si se quiere pero teniendo en cuenta que, una cosa es el dato que yo sé de por ahí y otra cosa es el dato catastral. No cabe duda de que ayudan a completar la información, pero esos datos son de la calle, no son catastrales.

Estos datos se convierten en catastrales cuando este lo acepta, lo procesa y lo integra. No puedo contaminar el dato catastral. Para qué quiero un sistema de información geográfico que tiene ocho mil comandos, si yo tengo 5 dedos y no voy a usar más.

Vamos a hacer las cosas sencillas porque si no esto no anda, debe ser un procedimiento normalizado y amigable, porque quien va a manejar el catastro en un municipio donde la persona encargada, a lo mejor tiene una edad avanzada, a lo mejor ha trabajado con su lápiz, y ahora lo vamos a volcar a otra situación. No le vamos a complicar la vida porque además,

nos vamos a convertir en su enemigo, somos nosotros los que tenemos que intentar adaptarnos. Con ello vamos a buscar un desarrollo socioeconómico.

Ustedes pueden tener una institución que lidere, no quiere decir que mande y que se haga lo que ella diga sino que más o menos norme de acuerdo con las del resto y que de hecho funcione, y puede ser tripartita o cuatripartita, lo que quieran. Más que liderar, más que organizar es simplemente que haya un cuerpo que se encargue de emitir una normativa para que todo el mundo trabaje en la misma línea.

Al fin y al cabo lo que estamos teniendo son relaciones de derechos, deberes y limitaciones entre el territorio y las personas.

Hay que articular una ruta política, técnica y de financiación y plantearse que la capacitación siempre forma parte de la solución. El objetivo: Un proyecto de estado con una visión globalizadora.

De esa manera voy a encontrar un modelo robusto en continua evolución y evaluación, unificado y universal, en el que todo el mundo aporta,

colabora, trabaja. Es más, la búsqueda de la interoperabilidad, trabajando si es posible con estándares internacionales, apoyándose en las mejoras tecnológicas, buscando siempre accesibilidad a través de las TICs. Colaborando entre el sector público y el sector privado.

De esa manera yo creo que se obtiene un proyecto eficaz, eficiente, relevante y sostenible. Este es el mantra último del BID.

Fortaleciendo el modelo consigo más y mejores servicios, y por eso consigo más y mejores clientes.

Esa es la garantía de un desarrollo socio-económico sostenible ■

METODOLOGÍAS DE AVALÚO

PROPUESTAS DE REFORMAS
PARA EL AVALÚO RURAL EN
EL URUGUAY



Bibiana Lanzilotta

PhD en Economía, Máster en Economía y Economista por la Universidad de la República - Uruguay.

Docente Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Universidad de la República - Uruguay.

Investigadora Senior del Centro de Investigaciones Económicas de Uruguay, desde el año 2005.

Integrante del Equipo de Investigación Valoración de bienes y servicios ambientales en Áreas Protegidas, del Instituto Universitario CLAEH, Centro Latinoamericano de Economía Humana - Uruguay, desde el año 2007.

Economista de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Uruguay (2007 - 2009).

Les vengo a contar una experiencia de un estudio que hicimos en Uruguay en el ámbito de la Dirección Nacional de Catastro, fue en el año 2012. La idea de este estudio era actualizar la metodología para la fijación de los valores catastrales de los inmuebles rurales; asociado con ese objetivo, teníamos otros objetivos como ser mejorar la calidad de la información que sirviera de base para esta propuesta metodológica nueva, el otro objetivo era homogeneizar los criterios de terminación de los valores catastrales y por último, establecer un procedimiento que permitiera en el futuro, actualizar esta metodología y los valores catastrales sin tener que hacer cambios drásticos ni estudios permanentes en el tema.

En la actualidad, porque esta metodología aún no está en aplicación, los valores catastrales de los inmuebles rurales se basan en índices de productividad, índices de suelos CONEAT, que lo que miden es la capacidad de producción de los predios rurales en términos de la producción de carne, tanto vacuna como ovina y producción de lana; a esos se hace unos ajustes como ser la proximidad hacia las vías de comunicación, a ciertos centros poblados, tomando como una distancia ideal la de 20 kilómetros.

Este criterio respondía a una situación, a una estructura productiva, a una situación de la realidad rural uruguaya de mediados del siglo pasado y eso fue lo que se puso en aplicación de allí en adelante, la idea era actualizar esta metodología incorporando en algunos casos nuevos atributos y elementos que incidieran sobre el valor de los predios rurales y, en otros casos, simplemente actualizar ciertos indicadores.

La idea era que desde el momento en que se dispuso la metodología, que en realidad está actualmente en aplicación, el precio de la tierra rural era muy inferior a lo que es en la actualidad, actualizar un poco esa situación era la idea de este estudio. El estudio tuvo varias etapas:

La más ardua y tediosa que fue la construcción de la base de datos que sirvió para luego hacer nuestra aplicación, nuestra estimación del modelo; luego la estimación del modelo; y una etapa que fue importante pero que se fue dando a lo largo de todo el período que fue la validación del modelo. Esta validación del modelo tiene que ver con cuestiones metodológicas, econométricas y estadísticas, pero también tienen que ver con la aceptación de todos los actores de los factores que determinaban el precio, el valor de la tierra rural.

La propuesta metodológica se basaba en la determinación de los factores que inciden en los precios de mercado de la tierra rural, o sea que nosotros tomamos como una variable importante los precios de mercado de los predios rurales en Uruguay.

La metodología que usamos es la de precios hedónicos, básicamente lo que supone este método es que todos los bienes y servicios, son multiatributos, y como tales, el precio de esos bienes y servicios es la sumatoria de los precios implícitos de los atributos de cada uno de los bienes. Esta metodología es habitualmente utilizada en apoyo a la determinación de los valores catastrales de inmuebles y tierras, y tiene algunas aplicaciones en América latina y otras a nivel internacional. Hay estudios académicos que respaldan su utilización.

“El método de precios hedónicos se basa entonces en que los bienes que tienen muchos atributos, satisfacen a la vez, simultáneamente, varias necesidades humanas.”

Como hablé, el método de precios hedónicos, se basa en tener una base de datos de precios de transacciones de predios rurales. Para aplicar este método precisábamos una base consistente, larga, completa, representativa de transacciones de predios rurales, y también en acoplarle todas las características o atributos

de cada uno de los predios. El trabajo inicial, que fue el de construcción de la base de datos, fue un trabajo bastante arduo, porque supuso la inclusión de un montón de atributos: en particular se determinaron las zonas productivas, se determinó el uso productivo y la capacidad productiva de la tierra; entonces, a partir de un montón de información que tenía que ver con el censo agropecuario, a cargo de la Dirección Nacional de Ordenamiento territorial, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Ganadería como decía a través del Censo Agropecuario pero también a través de alguna información como la de DICOSE, la Dirección Nacional de Minería, se construyeron 7 zonas productivas, una que lo que quería identificar eran las capacidades productivas de los predios, estas 7 zonas se definieron así:

Una zona turística que se tomó en consideración se dividió en tres zonas completamente consolidadas en términos turísticos, algunas que no estaban nada desarrolladas y otras que denominamos potencialmente transformables. Luego consideramos una zona forestal, otra de uso potencial minero, una zona agrícola no arroceras, una zona ganadera no lechera y otra zona lechera.

Esto tuvo que ver no solamente con el uso efectivo de los predios, y esa información se trajo a través de los censos agropecuarios, sino también a través de información, por ejemplo de pendientes del terreno, o la información de disponibilidad, las condiciones hidrográficas de los terrenos, inundabilidad de los terrenos, etc. Entonces a partir de toda esa información del Ministerio de Turismo, se construyeron estas 7 zonas con distintas capacidades productivas. A esto le anexamos otros atributos, entre ellos otros indicadores físicos y geográficos, algunos indicadores de localización y otros indicadores de disponibilidad de infraestructura.

Entre los físicos y geográficos, obviamente consideramos el tamaño del predio, como les decía la



hidrología, la pendiente del terreno, la productividad e inundabilidad; en la localización incluimos atributos como por ejemplo: la distancia respecto de las rutas, discriminando según la categoría de las rutas; no son lo mismo las rutas principales que las rutas secundarias, la cercanía a centros poblados, tomando distintas medidas de cercanía, no solamente 20 kilómetros como era la que se utilizaba con anterioridad, porque hoy las distancias relevantes son otras y la distancia en particular, algo que no estaba considerado, que son los centros logísticos, que son no solamente ciudades, sino que podían ser puertos, etc.

Luego consideramos algunas variables de infraestructura que inciden en el valor de los predios rurales, dentro de las variables de infraestructura, tomamos en consideración la presencia de represas, de tomas de agua, instalaciones para el riego, presencia de industrias; también la calidad de las rutas cercanas, haciendo una categorización del tipo de rutas y de la calidad el pavimento que estaba construido, y también consideramos otro tipo de afectaciones, no solamente las afectaciones que tenían que ver con la cuestión de la minería digamos, sino también afectaciones por ejemplo ambientales, algunas áreas que estaban declaradas como áreas protegidas queríamos incorporarlas porque podía suceder que la existencia o no de un área protegida lindera o en el propio predio afectara el valor de mercado de los predios.

Como les decía, con esto se construyó una base de datos geográfica con varias capas de información y el

proceso de búsqueda, sistematización y procesamiento fue arduo y lento, y tomó mucho más tiempo del previsto y muy tedioso porque en realidad, puso en evidencia el hecho de que no todas las instituciones tenían la información actualizada y disponible.

En algunas ocasiones hubo que hacer gestiones para que liberaran la información, más allá de que sería utilizada por un organismo del Estado, otras dependencias del Estado no tenían tanta costumbre de ofrecer la información, etc. Por suerte eso se sobrellevó y se pudo obtener una base de datos bastante completa para proceder a la estimación del modelo hedónico.

En cuanto a Econometría, hicimos la estimación econométrica del modelo, los correspondientes controles, los efectos temporales asociados, por ejemplo:

“Tomamos información de una década de transacciones inmobiliarias rurales, y con eso construimos una base de datos que tenía una muestra final de 41.000 observaciones,”

una vez depurada por algunas observaciones atípicas o raras. Durante esta década el país sufrió cambios tanto económicos como institucionales, por eso tuvimos que hacer los controles econométricos que recogiera todas esas condiciones macroeconómicas que estaban recogiendo también los precios de mercado, precios de venta de los predios. Construimos una estimación que tenía un nivel

explicativo razonable, y les paso a contar los resultados de este nuevo modelo de precios de los predios rurales.

Hallamos que el índice de productividad CONEAT, sigue siendo relevante en la determinación de los precios de los inmuebles rurales, no obstante, este índice de productividad que refleja su capacidad productiva en términos de carne y lana, ahora su importancia se comparte con otras capacidades productivas que responden a la nueva realidad de la economía uruguaya, a una nueva realidad de la economía internacional, también los productos que empiezan a ser importantes en el comercio internacional. Nueva realidad, en términos de inserción internacional de Uruguay. Entonces estos usos productivos que son relevantes en esta nueva realidad son: el uso turístico dentro de las áreas rurales, también la capacidad forestal y su utilización en términos turísticos.

Entre las características físicas intrínsecas al predio que hayamos incidido sobre el valor venal, positivamente: el valor hidrográfico, y negativamente: la pendiente media del terreno. Este último valor incide positivamente sólo cuando este predio tiene capacidad de uso turístico. En algunos casos la pendiente media incide favorablemente. No solamente incorporamos las variables en forma directa o en relación lineal, sino que también analizamos una posible interacción entre los atributos, por ejemplo, el atributo de ser usable turísticamente lo combinamos con el de pendiente, o el de la cercanía a rutas en el Uruguay, o por ejemplo, su

capacidad en términos de producción eléctrica lo combinamos con la cercanía o no a rutas, etc.

En definitiva resultó un modelo bastante rico, en términos de las variables que pudimos incorporar. Bueno, el grado de inundabilidad afectaba negativamente, salvo en las zonas arroceras donde no quedaba tan claro. Luego otras afectaciones que reducían el valor del predio era la minería. Si el edificio ha sometido a prospección minera, eso reducía el valor del predio. No en la etapa de explotación, pero si en la etapa de prospección, son predios que pasaron por etapas de prospección minera y en ese caso, se ve reducido el valor de mercado.

Luego, la localización siguió siendo importante, pero como les decía en este caso, en forma distinta a la que se consideraba previamente. La cercanía a los centros poblados no resultó muy importante salvo en el caso de zonas turísticas para los predios que estaban ubicados en zonas turísticas desarrolladas. Influye de manera muy negativa, en cambio si el predio corresponde a una zona turística rural. La cercanía a centros logísticos incide positivamente, y es un diferencial en el valor del predio. Luego, situarse frente a las rutas primarias, nacionales o secundarias un factor decisivo particularmente para zonas de producción lechera. No así por ejemplo, en zonas ganaderas. Otra cosa que también es decisiva es la calidad del pavimento de las rutas y disponibilidad de energía eléctrica.

Luego otras variables de infraestructura, más relacionadas con la inversión privada, entraron como determinantes del precio de mercado de los predios rurales. Estas variables eran: si el predio contaba con infraestructura productiva de cualquier tipo, como por ejemplo infraestructuras de riego de o producción industrial.

Hay algunas características que no se pudieron incorporar, que tiene que ver con las construcciones, más allá de las industrias; y por tanto el precio

implícito está conteniendo el valor de las construcciones. Imagínense ustedes, las construcciones turísticas o posadas rurales tienen mucho valor en término de valor de transacción, que no pudieron ser consideradas directamente, pero a través del tipo de uso de la zona se considera indirectamente. Pero no pudimos sacar el valor de la construcción.

Entonces, en algunos casos la información no estaba tan actualizada, y esto refiere, a toda la información que surge del censo agropecuario que data de algunos años. Y cuando nosotros estábamos aplicando esta información, estaba en proceso un nuevo censo agropecuario. En cualquier caso, estas condiciones pueden afectar la exactitud de los resultados econométricos.

A partir de este modelo y de los coeficientes estimados para cada una de las variables construimos el algoritmo o índice, que es simplemente tomar los ponderadores de cada una de las variables que seleccionamos, no de todas las variables porque no eran relevantes las inversiones en infraestructura física, o inversión privada para la construcción del algoritmo o metodología de actualización de valor catastral. Lo que me gustaría comentarles son algunas recomendaciones a partir del ejercicio y estudio de actualización de la metodología de valorización catastral. Una cosa importante, y elemento fundamental es la validación de la metodología y modelo.

Más allá de la validación econométrica, más estadística digamos, eso lo hicimos, sino la validación con expertos académicos y otros actores relevantes. Esta validación fue hecha durante el proceso de trabajo, no fue realizada al final con los resultados, es más, el modelo fue cambiando a partir de distintas reuniones que hubo con distintos técnicos y de distintas instituciones para mejorar las variables que estábamos tomando para desechar algunas directamente o incorporar algunas variables nuevas.

“Entonces esto es a lo que yo llamo la validación del modelo por parte de todos los actores involucrados,”

en particular tienen que ver con esto, los municipios en este caso, los departamentos. Estos son actores relevantes y tienen algo para decir dentro de la actualización metodológica del valor catastral.

Otra de las lecciones aprendidas, es la importancia del mantenimiento de la información de base actualizada, en condiciones y de buena calidad. Para eso, la coordinación entre instituciones es fundamental, la confianza entre instituciones públicas es fundamental, el intercambio de información; y sobre todo, hay un elemento muy importante y eso es mantener la historia de las variables, es decir, para poder estimar modelos consistentes y que recojan adecuadamente cuales son los atributos intrínsecos de los predios que tienen que ver con el valor del predio, precisamos además que se guarde la información histórica. No solamente de precios, también de calidad de rutas, disponibilidad de rutas, etc.

Lo último que quería comentar es que, este modelo es necesario revisarlo cada tanto, no todo el tiempo porque eso cambia las condiciones y con esto se construye una paramétrica que cada tanto hay que actualizar y modificar: cuando suceden cambios tecnológicos, cuando la economía cambia, cuando la estructura económica cambia, cuando lo que da el valor de los predios rurales son otras actividades que no sucedían años o décadas atrás. Y eso sí, no hay que hacer esta actualización paramétrica porque de hecho es un cambio en las reglas del juego y esto no puede estar sucediendo permanentemente, pero sí cada tanto. Lo que sí se puede establecer es un procedimiento de actualización metodológica más allá de las variables incluidas en el índice, lo que es importante es establecer un procedimiento de actualización metodológica que sí pueda permanecer en el tiempo ■



La Nueva Política Catastral





TETĀ VIRU
MOHENDAPY
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE
HACIENDA



SERVICIO NACIONAL DE
CATASTRO

TETĀ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo ñande raperã ko'ãga guive
Construyendo el futuro hoy

Chile N° 1053 entre Jejuí y Manduvirá
Asunción - Paraguay