

PERFIL I
BRASIL
9 DE OCTUBRE DE 2002

Título del proyecto:	Programa de Catastro y Regularización Predial		
Número del proyecto:	BR-0392		
Grupo de proyecto:	Héctor Malarín, Francisco B. F. de Souza (RE1/EN1) y Luis Macagno (COF/CBR).		
Prestatario:	República Federativa del Brasil		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Desarrollo Agrario		
Plan de financiamiento:	Banco (OC):	US\$	65 millones
	Local:	US\$	65 millones
	Total:	US\$	130 millones
Fechas tentativas:	Misión de Identificación	IV Trimestre 2002	
	Misión de Análisis	II Trimestre 2003	
	Directorio	III Trimestre 2003	

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Brasil cuenta con aproximadamente 500 millones de hectáreas de tierras consideradas aptas para la explotación agropecuaria, las cuales se encuentran distribuidas en aproximadamente cinco millones de propiedades rurales. El Gobierno Federal identificó más de tres mil propiedades, con más de 93 millones de hectáreas, con evidencia de una situación irregular de tenencia. Los problemas de tenencia identificados están asociados tanto con la existencia de títulos de propiedad a nombre de personas ficticias como con la discordancia entre la superficie expresada en los títulos de propiedad y la realidad de campo. La mayor parte de estas propiedades están localizadas en las regiones Norte (Amazonía Legal) y Centro Oeste del país.
- 1.2 Originada desde la época de la independencia, la apropiación y registro ilegal de tierras por medio del fraude y falsificación de títulos (o *grilagem*) ha generado fallas y vicios en muchos títulos. En consecuencia, los registros de inmuebles (o *cartórios*) dependientes del Poder Judicial pero administrados por privados (notarios), son entidades que no brindan completa seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad de la tierra. La falta de garantía del derecho propietario se ve agravado en muchos casos por la posterior venta fraudulenta de estas tierras.
- 1.3 Al problema de *grilagem* se agrega la situación jurídica irregular de más de un millón de pequeños productores, distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, los cuales no han podido ser transformados en legítimos propietarios de

las tierras que ocupan. En general, los inmuebles de estos productores se encuentran situados en asentamientos y colonias creados bajo el proceso de reforma agraria, y realizado por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).

- 1.4 A mediados de la década pasada se iniciaron esfuerzos destinados a revertir la situación irregular de tenencia. A partir de la reforma institucional del INCRA, esta entidad federal asume el mandato de investigar y combatir el problema de *grilagem* y recuperar estas tierras como patrimonio de la Unión. En 1996 se inicia el recatastramiento de grandes propiedades y la revisión de títulos de dominio, encontrándose irregularidades y procediéndose a la cancelación de los mismos. Este proceso ha sido lento debido a la falta de una herramienta que permita identificar en forma precisa las tierras privadas del país. Actualmente, la descripción literal en los títulos existentes no permite ubicar geográficamente un inmueble con exactitud ni conocer su extensión o linderos. Si bien el Gobierno Federal cuenta con un catastro declarativo de tierras rurales desde 1966, éste se encuentra desactualizado.
- 1.5 En agosto de 2001, se aprobó la Ley 10267 que crea el Sistema Público de Registro de Tierras. Esta nueva legislación establece el marco para la formación del Catastro Nacional de Inmuebles Rurales (CNIR), el cual quedará interconectado con información catastral de otras entidades para formar el Catastro Único de Tierras en el país. Asimismo, dicha ley establece la obligación de presentar un plano catastral georeferenciado o el Certificado Catastral de Inmueble Rural (CCIR) expedido por el INCRA, documentos con información precisa sobre localización, límites y superficie de un inmueble, al momento de la inscripción, en el registro de inmuebles, de escrituras asociadas con transmisiones de dominio o con constitución de derechos reales. Tanto la formación del CNIR como la obligación de presentar un plano catastral georeferenciado son requisitos previos para la vinculación de la información física del sistema catastral con la información jurídica del registro de inmuebles. La vinculación de los sistemas de catastro y registro del país permitirá: (i) reemplazar el sistema actual de títulos con descripción geográfica imprecisa por un sistema de títulos georeferenciados, (ii) mantener actualizado el catastro en el largo plazo a través del proceso de inscripción de transacciones en el registro; y, (iii) identificar inconsistencias entre la realidad de campo y la información existente en el CNIR. Este catastro brindará beneficios adicionales asociados con una mejor administración de tierras, tales como: elevar la seguridad jurídica de los títulos de propiedad en el país; llevar a cabo proyectos de ordenamiento territorial; y, hacer más efectiva la recaudación del Impuesto Territorial Rural (ITR).

II. ESTRATEGIA Y JUSTIFICACION DE LA PARTICIPACIÓN DEL BANCO

- 2.1 La estrategia del Banco en Brasil tiene como elementos principales: (i) promover y profundizar la reforma y modernización del sector público a nivel Federal y Estatal; (ii) apoyar los esfuerzos para mejorar la competitividad y acceso al mercado de la producción brasileña; (iii) apoyar los esfuerzos para reducir las desigualdades sociales y la pobreza; y (iv) atender los problemas de manejo ambiental y recursos naturales, con énfasis en la protección de los ecosistemas vulnerables.
- 2.2 La operación propuesta apoya dos elementos de esta estrategia. Primero, el Programa contribuirá a la modernización de entidades públicas a nivel Federal y Estatal responsables de la administración de tierras en el país. Segundo, una eficiente administración de tierras atenderá los problemas de manejo ambiental y recursos naturales en el país a través del suministro de la información necesaria para llevar a cabo planes de ordenamiento territorial.

III. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN

- 3.1 El objetivo general del Programa es mejorar la situación de tenencia de la propiedad inmueble rural en Brasil a través de un incremento en la eficiencia de la administración de tierras.
- 3.2 El Programa contemplaría los siguientes tres componentes:
 - a. *Saneamiento físico-legal de los derechos de propiedad predial.* Comprenderá la realización simultánea, proactiva y en áreas geográficas seleccionadas de campañas de campo tanto para la reconciliación jurídica de la realidad de hecho con la información en los registros inmobiliarios como para la formación del catastro de cerca de dos millones de inmuebles rurales del país. Se apoyará la constitución de mecanismos de resolución de conflictos alternativos a la acción judicial. Se establecerán las medidas necesarias para preservar tanto los derechos adquiridos de grupos indígenas como las áreas de protección ambiental en las zonas de acción del proyecto.
 - b. *Establecimiento del Catastro Nacional de Inmuebles Rurales.* Comprenderá la implementación de un sistema público de información de la propiedad predial interconectado en los Estados. Este sistema almacenará la información catastral georeferenciada que estará vinculada a los *cartórios* mediante un código único de identificación predial que constará en el título. Inicialmente estos datos serán recopilados durante las campañas de saneamiento físico-legal. La información catastral estará disponible para entidades federales, estatales y municipales con fines tributarios, ambientales o sociales.

- c. *Modernización de los registros inmobiliarios.* Comprenderá el fortalecimiento del marco regulatorio de la función registral, así como la mejora de la eficiencia, accesibilidad y confiabilidad del servicio de registro con el fin de incentivar la inscripción de toda modificación, extinción o creación de dominio sobre un inmueble, condición necesaria para el mantenimiento de los sistemas de registro y catastro actualizados en forma permanente. Se apoyará la adecuación de los registros a las nuevas disposiciones establecidas dentro de la Ley 10267 de 2001 y su reglamento a ser aprobado.

IV. ASPECTOS ESPECIALES

A. Eficiencia del proceso de regularización predial en asentamientos coloniales

- 4.1 El proceso legal para realizar la regularización de la tenencia de tierras en asentamientos del INCRA incluye la discriminación de tierras, saneamiento físico-legal, titulación o reconocimiento de título e inscripción en el registro inmobiliario. Históricamente, este proceso ha durado entre 15 y 20 años y, en muchos casos, no ha concluido con el trasladado del dominio pleno a los asentados. Durante la preparación se analizarán posibles mecanismos para agilizar este proceso, hacerlo más transparente y asegurar la pronta entrega de dominio pleno sobre la tierra al asentado.

B. El marco institucional para el mantenimiento y actualización del catastro

- 4.2 En 1999 se inició un proceso de descentralización de ciertas competencias del INCRA hacia los órganos estatales de tierras. Estos últimos, con el apoyo de las Superintendencias Estadales del INCRA, tendrán responsabilidad directa en la supervisión de contratos. Con el fin de establecer un marco institucional adecuado para el mantenimiento del catastro, se definirán roles a nivel federal, estadual y municipal durante el diseño del esquema de ejecución de la operación.

V. ESTADO DE PREPARACIÓN DEL PROYECTO

- 5.1 Mediante Decreto 223 de septiembre de 2001 del Ministerio de Desarrollo Agrario, quedó conformado un equipo de trabajo responsable de la preparación e implementación del Programa. Este equipo está liderado por el INCRA y participan el Instituto de Registros Inmobiliarios de Brasil, la Asociación Nacional de Entidades Estadales de Tierras, la Asociación de Notarios y Registradores y el Ministerio Público Federal. Este equipo de trabajo ya viene realizando actividades preparatorias relacionadas con el Programa.