

Taller 1: Estrategias para sistemas rentables de valoración de propiedades

La valoración de las propiedades es un paso fundamental para asegurar la administración eficaz del impuesto a la propiedad. A través de diversos métodos, la valoración de propiedades busca obtener un valor de mercado aproximado con fines impositivos. La experiencia de varios países de ingreso bajo demuestra que la valoración de la propiedad suele ser altamente ineficaz. En algunos casos, los países dependen de metodologías especializadas que fracasan debido a su complejidad, sus elevados costes, la disponibilidad restringida de datos del mercado y la capacidad limitada. En otras situaciones, esas limitaciones derivan en la dependencia de sistemas simples basados en ciertas áreas o zonas que generan notables desigualdades. De este modo, los gobiernos locales terminan utilizando catastros incompletos, desactualizados, poco precisos o regresivos. ¿Cuáles son los retos fundamentales en materia de valoración? ¿Cómo pueden los gobiernos poner en práctica sistemas de valoración rentables? Las presentaciones del primer taller de la ATI y LoGRI destacaron retos fundamentales en la valoración, así como estrategias y oportunidades para alcanzar una reforma, por medio de ejemplos de Benín, Sierra Leona y Togo.



Vista desde lo alto del estadio Moses Mabida, Sudáfrica

Retos fundamentales vinculados a los sistemas de valoración de la propiedad

1. **Los sistemas de valoración ineficaces son un obstáculo para el aprovechamiento de los potenciales ingresos:** la valoración de la propiedad es un proceso fundamental que exige la ley y debe desarrollarse en intervalos de tiempo regulares. Sin embargo, numerosos países de bajo ingreso se enfrentan a importantes desafíos al momento de cumplir con esta obligación debido a dificultades económicas

y recursos limitados. En consecuencia, a menudo, utilizan censos de valoración desactualizados que no reflejan el verdadero potencial del impuesto a la propiedad. De este modo, los impuestos periódicos a la propiedad se convierten en una fuente de ingresos ampliamente desaprovechada, como en el caso de Benín, donde representan menos del 0,08 % del PIB, Togo, donde equivale a alrededor del 0,03 % del PIB, y Freetown, con menos del 0,01 % del PIB antes de la reforma de 2019.

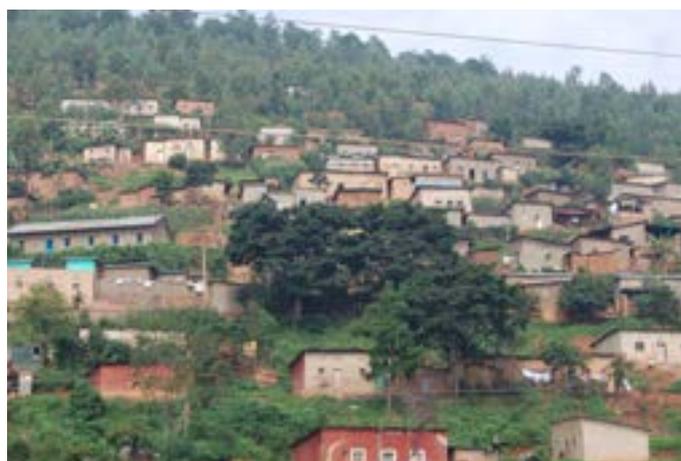
2. **Las metodologías de valoración son excesivamente simples e injustas o dependen demasiado de información del mercado difícil de obtener, de modo que son susceptibles a errores o a un uso indebido:** los sistemas de valoración están sujetos a importantes variaciones en función del país y al uso de diversas metodologías para analizar el valor de las propiedades (según la zona, según el mercado (valor del capital o valor de alquiler de propiedades) o métodos simplificados). Estos métodos pueden implicar que las autoridades fiscales o los gobiernos locales lleven a cabo los análisis pertinentes, o pueden depender de un proceso de autoliquidación, en el que se confía a los contribuyentes la declaración del valor de sus bienes directamente al gobierno local o a las autoridades fiscales. La valoración de la propiedad en Benín y Togo se basa en el valor de alquiler de la propiedad. No obstante, es complicado obtener la información del mercado y los valores de los alquileres son difíciles de determinar en ausencia de un mercado inmobiliario desarrollado con un sistema de registro adecuado. En la práctica, el resultado en Togo es la dependencia de valores por zonas según el tipo de propiedad, lo cual deriva en desigualdades. De manera similar, antes de la reforma, Freetown dependía de valores de mercado estimados, pero, debido a retos similares al momento de estimar valores de mercado, en la práctica, empleaba un sistema ajustado basado en zonas que derivaba en grandes desigualdades y una notable infravaloración de las propiedades más valiosas, debido a que la metodología no contemplaba un número de determinantes clave del valor, como la ubicación y la calidad de la edificación.
3. **Los métodos de valoración son poco transparentes y, de este modo, permiten un alto grado de subjetividad, lo que los hace susceptibles a corrupción y colusión:** la ausencia de transparencia y claridad en el proceso de valoración no solo socava la integridad del sistema fiscal, sino

Taller 1: Estrategias para sistemas rentables de valoración de propiedades

que también genera una sensación de desconfianza entre los ciudadanos. Cuando la valoración se lleva a cabo de forma manual, la interacción privada entre los tasadores y los dueños de la propiedad puede derivar en valoraciones subjetivas debido a colusión y corrupción y la intención de disminuir el valor de la propiedad. Asimismo, los sistemas de valoración complejos tienen como consecuencia una comprensión limitada de los contribuyentes acerca de cómo se determinan sus obligaciones fiscales. En Benín, Togo y Freetown (antes de la reforma), el proceso de valoración de la propiedad era poco transparente y esto derivaba en discrepancias y la determinación subjetiva de los valores de las propiedades, a la vez que se abría la puerta a la corrupción y colusión. La poca transparencia y escasa comprensión del proceso de determinación de las obligaciones fiscales potencia la falta de confianza en la justicia del sistema y desalienta el cumplimiento tributario.

4. Capacidades tecnológica y técnica insuficientes y recursos humanos limitados: la disponibilidad de recursos humanos limitados y la adopción parcial de sistemas de tecnología de la información (TI) dificulta la valoración de la propiedad en la práctica.

- **En Freetown**, antes de la reforma de 2019, el proceso de valoración se llevaba a cabo de manera manual. Así, los tasadores valoraban una propiedad por vez y calculaban manualmente los valores de las propiedades, de modo que era un proceso que exigía mucho tiempo y representaba un gran reto en términos de gestión de la información.
- **En Togo**, la autoridad fiscal carece de suficientes inspectores de catastro, especialistas en sistemas de información geográfica, software y equipamiento topográfico para trabajar en la valoración de la propiedad.



Casas en la ladera de una colina en Ruanda

Estrategias y experiencias para reformar los sistemas de valoración de la propiedad

En la actualidad, existe un consenso generalizado entre gobiernos y expertos acerca de la necesidad de reformas fundamentales en los sistemas de valoración utilizados. La valoración de la propiedad ha demostrado ser más eficaz cuando la metodología utilizada cumple con los principios fundamentales de coherencia, transparencia, progresividad y equidad en la distribución de los impuestos. Esta eficacia puede alcanzarse por medio de dos componentes esenciales. El primer componente es la equidad horizontal que garantiza que las propiedades con características y atributos similares se valoren de manera uniforme. Este enfoque promueve la justicia y previene tratamientos discriminatorios entre dueños con tipos de propiedades semejantes. El segundo componente es la equidad vertical, es decir la asignación de valores mayores a propiedades de mayor valor, y de valores menores a propiedades de menor valor. Este enfoque progresivo garantiza que aquellas personas con propiedades de mayor valor realicen aportes mayores en proporción a la distribución impositiva, mientras que quienes posean propiedades de menor valor deban soportar una carga relativamente menor. Freetown reformó su sistema de impuestos a la propiedad y, en la actualidad, ese sistema se está extendiendo a otras ciudades. La intención era adoptar un sistema de valoración simplificado, rentable y transparente para incrementar la justicia, progresividad, equidad y viabilidad. Tanto Togo como Benín tienen previsto mejorar sus respectivos sistemas con objetivos similares en mente.

Taller 1: Estrategias para sistemas rentables de valoración de propiedades

Las presentaciones durante el taller destacaron experiencias con distintos enfoques.

- 1. Freetown:** En el año 2018, con una importante voluntad política, la ciudad de Freetown emprendió una ambiciosa reforma del impuesto a la propiedad tanto a nivel político como administrativo. La ciudad adoptó un sistema de valoración por puntos más eficaz y rentable. La metodología consiste en valorar la propiedad por medio de una combinación de información sobre el tamaño de la propiedad, la ubicación y características físicas de fácil observación. La metodología es más sencilla para la administración y más transparente, de modo que también es más fácil de comprender para los contribuyentes que la valoración dirigida por expertos. El esfuerzo de esta reforma que ha tenido un gran éxito, ahora se está trasladando a Kenema para continuar después con el resto de las ciudades del país.¹
- 2. Benín y Togo:** Las autoridades fiscales están intentando adoptar metodologías de valoración simplificadas y más transparentes para reforzar la equidad y la justicia, la comprensión de los contribuyentes y el cumplimiento. Las reformas se encuentran aún en una etapa de desarrollo.
 - En Benín, la administración tributaria ha iniciado un proceso de reforma con el apoyo de expertos para determinar fácilmente el valor de alquiler de las propiedades al categorizar municipalidades en grupos y zonas según su nivel de desarrollo, seguido de la identificación de valores de alquiler que se determinan de acuerdo con el coste asociado a construir una propiedad. Se presume que este enfoque será garantía de justicia y equidad en materia tributaria.
 - En Togo, la autoridad fiscal estableció zonas tarifarias en la capital Lomé, seguido por la clasificación de propiedades en cada zona según ciertas características, como tipos de edificación, ubicación, etc. Sin embargo, el sistema no resulta eficaz en determinadas zonas, dado que las categorías no siempre reflejan completamente las diferencias en las características de los inmuebles y, de este modo, no alcanzan a proveer un

análisis más progresivo y preciso de los valores de alquiler. Actualmente, se está trabajando en el diseño de un sistema de valoración justo y más apropiado.

Conclusiones principales

1. Sistemas progresivos, simples y transparentes: los sistemas de valoración de la propiedad no son muy eficaces en la mayoría de los países de bajo ingreso. Las estrategias de reforma se orientan al rediseño de los sistemas para que (i) puedan aportar progresividad y equidad en materia tributaria, (ii) sean lo suficientemente simples para administrarse y (iii) sean lo suficientemente transparentes para reducir la colusión y el uso indebido.
2. Transparencia y precisión: al promover la transparencia y la precisión en las metodologías de valoración de la propiedad, los gobiernos pueden incrementar la confianza y el cumplimiento tributario de los contribuyentes. La transparencia puede alcanzarse a través de explicaciones claras del criterio de valoración, de las fuentes de datos utilizadas y de los cálculos involucrados para permitir que los contribuyentes comprendan mejor cómo se establecen los valores de sus propiedades. La precisión asegura que las valoraciones se realicen de manera exacta y fiable al utilizar datos actualizados y técnicas de valoración fáciles de poner en práctica para prevenir la sobre o infravaloración de propiedades.
3. Refuerzo de las capacidades: el refuerzo de las capacidades técnicas, tecnológicas y en materia de recursos de los gobiernos locales puede permitir una actualización periódica de los registros de valoración de la propiedad y, en última instancia, una valoración más precisa de la potencial recaudación con impuestos a la propiedad.
4. Apoyo político a la reforma: el apoyo político desempeña un papel fundamental al momento de impulsar la reforma crucial destinada a mejorar los métodos de valoración y rectificar las deficiencias inherentes a los sistemas exis-

¹Para más información sobre la metodología de valoración por puntos implementada en Freetown, ingrese al siguiente enlace: <https://www.ictd.ac/publication/simplifying-property-tax-administration-africa-piloting-points-based-valuation-freetown-sierra-leone/>. Asimismo, la presentación de Nicholas Orgeira Pillai y Evan Trowbridge provee una buena síntesis de las características fundamentales de esta metodología y del impacto. Paul Fish también redactó una guía práctica sobre la puesta en práctica de valoraciones por puntos que puede consultarse aquí: <https://www.ictd.ac/publication/practical-guidance-note-training-manual-for-implementing-property-tax-reform-with-a-points-based-valuation/>

Taller 1: Estrategias para sistemas rentables de valoración de propiedades

tentes que, a menudo, se encuentran sumamente arraigadas, de modo que su modificación se convierte en un verdadero reto. La implementación exitosa de estas reformas exige una sólida capacidad técnica, tecnológica y financiera. Por eso, disponer de un fuerte apoyo político para los cambios resulta indispensable para impulsar las inversiones necesarias, las mejoras y la sostenibilidad de la reforma.



Vista aérea de Johannesburgo, Sudáfrica