

Taller 2: Reconsideración de la identificación y del registro de propiedades con fines tributarios

La base de un sistema eficaz de tributación periódica de propiedades es un registro integral que incluya a todas las propiedades de una jurisdicción determinada, de modo que todas estén sujetas al sistema fiscal. Un registro completo de propiedades es esencial tanto para el potencial de la recaudación como para la justicia y la confianza de la población, dado que es improbable que los contribuyentes confíen en un sistema fiscal en el que ciertas propiedades estén sujetas al pago de impuestos y otras no. En la práctica, todos los sistemas fiscales de propiedades de países de bajo ingreso están plagados virtualmente de registros de la propiedad incompletos. Las presentaciones del segundo taller de la ATI y LoGRI destacaron los principales retos relacionados con los sistemas ineficaces de identificación de propiedades y las estrategias y los caminos para la reforma, con ejemplos de Senegal, Sierra Leona y Uganda.



Vista aérea, Ruanda

Retos fundamentales vinculados a la identificación y al registro de propiedades

1. **El reto de contar con registros de la propiedad completos:** en Freetown, Sierra Leona, por ejemplo, solo alrededor de un 50 % de las propiedades sujetas a valoración se contemplaban antes de la reforma iniciada en el año 2019. De igual modo, tanto Uganda como Senegal han enfrentado importantes desafíos para la creación de registros de la propiedad completos con fines tributarios. En Dakar, Senegal, por ejemplo, antes de la reciente reforma censal a nivel nacional, solo el 15 % de las propiedades sujetas a tributación se encontraban en el registro de la propiedad.¹
2. **Diversos factores que derivan en registros de la propiedad incompletos:** históricamente, los registros de la propiedad incompletos han sido el reflejo de diversos factores, incluidos los procesos administrativos manuales que complican

la identificación de propiedades no registradas, los procesos ineficaces para la identificación y el registro de nuevas construcciones y, en algunas situaciones, la interferencia política o la corrupción para permitir que ciertas propiedades no se registren.

3. Retos estratégicos ignorados:

- a. **Limitaciones legales:** en muchos países, la legislación o la práctica habitual dicta que solo las propiedades registradas legalmente en los catastros nacionales pueden someterse al pago de impuestos. No obstante, en los países de bajo ingreso, los catastros nacionales suelen estar sumamente incompletos, lo cual crea un obstáculo adicional para la tributación integral de las propiedades.
- a. **Cooperación intergubernamental:** en muchos países, los gobiernos locales o las agencias tributarias nacionales responsables de la recaudación de impuestos de la propiedad dependen de que ciertas agencias con competencia a nivel nacional aporten las listas de propiedades sujetas al pago de impuestos. Cuando dichas agencias con competencia a nivel nacional no tienen la motivación necesaria o la cooperación intergubernamental y el intercambio de datos no son productivos, se puede generar un importante obstáculo a la tributación eficaz.

Enfoques de «catastro primero» o «impuesto a la propiedad primero»

Al reflexionar acerca de estos retos, la investigación reciente ha sugerido la necesidad de un cambio del enfoque del «catastro primero» a uno del «impuesto a la propiedad primero» para el registro de propiedades con el objetivo de la tributación correspondiente. Las experiencias como la de Freetown demuestran la eficacia de este enfoque.

1. **Los enfoques «catastro primero»** requieren el registro legal de una propiedad y su dueño en el catastro nacional (o un proceso similar) antes de poder someter a dicha propiedad al pago de impuestos. No obstante, dichos enfoques han establecido importantes obstáculos a la identificación de propiedades y, de este modo, a la tributación y una descentralización eficaz:
 - a. La identificación y el registro son complejos, costosos y lentos por cuestiones administrativas
 - b. La tributación de propiedades puede ser polémica a nivel

¹Para más información sobre la situación de Dakar/Senegal, ingrese al siguiente enlace: <https://www.ictd.ac/blog/property-tax-valuation-reform-dakar/>

Taller 2: Reconsideración de la identificación y del registro de propiedades con fines tributarios

- político, en particular, en zonas de autoridad tradicional
 - c. El enfoque del catastro primero quita poder a los gobiernos locales y genera retos en los que la colaboración entre el gobierno central y el local es ineficaz
 - d. Este enfoque desincentiva también el registro entre los propietarios si comprenden que dicho registro generaría nuevas obligaciones tributarias
2. Los **enfoques de «impuesto a la propiedad primero»** ofrecen una estrategia para superar el problema de los catastros nacionales incompletos al promover el uso de sistemas de información geográfica para localizar y contabilizar rápidamente todas las propiedades construidas dentro de una zona determinada y, a continuación, enviar las facturas al «dueño de la propiedad», incluso, cuando la propiedad no se haya registrado formalmente y no haya un dueño establecido a nivel legal.
- a. En los sistemas de «impuesto a la propiedad primero», las facturas y las sanciones pueden destinarse directamente a la misma propiedad. Asimismo, con el transcurso del tiempo, la información recogida con los sistemas de información geográfica locales y los datos sobre los propietarios obtenidos a partir de esfuerzos para el cumplimiento tributario pueden compartirse con agencias con competencia a nivel nacional para respaldar el fortalecimiento de los catastros nacionales y la planificación urbana.
 - b. Dicho esto, los enfoques de «impuesto a la propiedad primero» también tienen sus deficiencias: son más eficaces para recaudar impuestos a la propiedad en edificaciones que en tierras. Además, requieren una estrategia clara para compartir la información con agencias con competencia a nivel nacional para poder contar con un catastro nacional fidedigno con el transcurso del tiempo. Por último, el refuerzo de la información sobre los dueños de las propiedades también es importante para actividades de cumplimiento y para permitir vincular los datos con otras bases de datos y sistemas del plano nacional.
 - c. En suma, el enfoque de impuesto a la propiedad primero podría implementarse de forma estratégica en países en los que el marco legal permita exigir el pago de impuestos a dueños de propiedades, incluso, sin un registro legal obligatorio o como parte de una reforma legislativa integral. Por este motivo, es fundamental contemplar el marco legislativo para comprender las condiciones específicas en las que puede ejecutarse este método de manera eficaz.



Paisaje urbano, Dakar, Senegal

Estrategias y experiencias para reformar sistemas de identificación y registro

La identificación y el registro de propiedades constituyen pilares esenciales de los sistemas fiscales de propiedades y un diseño de estos sistemas basado en el contexto promueve el éxito de las reformas integrales. Los sistemas de identificación eficaces son fundamentales para determinar todas las propiedades sujetas al pago de impuestos y generar una recaudación suficiente para que los gobiernos puedan respaldar los servicios públicos básicos y las iniciativas de desarrollo. Como se ha mencionado en la sección anterior, se debe escoger entre dos enfoques principales: el enfoque del catastro primero o el del impuesto a la propiedad primero, ambos con sus beneficios y desventajas. Los casos de Freetown, Sierra Leona, Senegal y Kampala, Uganda, ilustran la viabilidad práctica de estos enfoques y sus resultados.

1. **Sierra Leona:** En Freetown, el gobierno apostó por la adopción de un enfoque de «impuesto a la propiedad primero». A través de este enfoque, el registro de las propiedades sujetas al pago de impuestos aumentó de 57 000 propiedades a más de 100 000 en unos pocos meses por medio del uso de sistemas de información geográfica e imágenes satelitales para localizar y contabilizar todas las propiedades, y del empleo de encuestadores para constatar la veracidad de la información y registrar características adicionales de las propiedades. A pesar de que no siempre se sabía quiénes eran los dueños de las propiedades ni estaban registrados, los niveles de cumplimiento crecieron con el nuevo sistema. Ahora, el gobierno está explorando estrategias para usar los mapas y los procesos de propiedades con fines tributarios para contribuir a reforzar el catastro nacional y actualizar la información acerca de la propiedad con el transcurso del tiempo.

Taller 2: Reconsideración de la identificación y del registro de propiedades con fines tributarios

- Senegal:** En Senegal, la ley establece que la propiedad debe registrarse en el catastro nacional para que esa información se use con fines tributarios. Sin embargo, los datos se encontraban muy incompletos. De este modo, el gobierno emprendió un proyecto nacional destinado a localizar y registrar todas las propiedades en el catastro nacional por medio de sistemas de información geográfica. Con este fin, también estableció nuevas instituciones para facilitar la cooperación entre agencias del gobierno central y gobiernos locales durante el proceso de reforma. El proyecto se encuentra aún en una fase temprana y, hasta ahora, se han registrado alrededor de 80 000 propiedades en Dakar en el transcurso de un año, un número algo superior al registrado en Freetown, aunque en un periodo más prolongado. La pregunta clave es si el registro puede continuar con una velocidad suficiente y un coste sostenible para elaborar registros de propiedades completos con fines tributarios en todo el país.
- Uganda :** En el año 2015, la Kamala Capital City Authority (KCCA) emprendió un proyecto para localizar todas las propiedades de la ciudad por medio de sistemas de información geográfica, registrar sus propietarios y establecer un sistema de direcciones físicas. El proyecto permitió que el número de propiedades registradas ascienda de 140 000 a 370 000, a las cuales se les asignó un número, además de colocarles los números respectivos a cada vivienda.² Al ejecutar el proyecto, el gobierno trabajó en el registro de los dueños de cada propiedad, pero, para evitar demoras y desfases, permitieron que el proceso sea liderado a nivel municipal y no era necesario que las propiedades estén registradas completamente de forma legal en el catastro nacional.
- Retos para la identificación:** los registros de la propiedad incompletos son el reflejo de múltiples retos que incluyen sistemas manuales, una identificación deficiente de propiedades nuevas, interferencias políticas, dependencia del registro legal de las propiedades antes de que se pueda exigir el pago de impuestos por dichas propiedades, y cooperaciones ineficaces entre gobiernos centrales y locales.
- Herramientas informáticas y simplificación:** al reflexionar acerca de estos retos, la investigación ha sugerido cada vez más la necesidad de simplificar y expandir el uso de tecnología, incluida la consideración de enfoques de «impuesto a la propiedad primero», que permiten que las propiedades se incluyan en registros de tributación de propiedades, incluso, antes de que se registre la propiedad a nivel formal en catastros nacionales.
- Estrategias de reforma:** las experiencias de los diversos países son variadas y reflejan diferentes estrategias. La experiencia en Freetown, Sierra Leona, destaca el potencial de los enfoques simplificados de «impuesto a la propiedad primero». La experiencia en Kampala, Uganda, demuestra el potencial de los enfoques híbridos que aportan información más completa, pero a un coste y en un plazo mayores. Entretanto, Senegal está apostando por una reforma de «catastro primero» en la búsqueda de obtener datos con la máxima calidad y lo más completos posible, pero con mayores riesgos en términos de costes, plazos y cooperación intergubernamental.



Barriadas en Caracas, Venezuela

Conclusiones principales

- Registros incompletos:** los registros de la propiedad con fines tributarios suelen estar muy incompletos en los países de bajo ingreso, lo cual socava la recaudación fiscal, la equidad y la confianza de la población.

²Para más información sobre la situación de Kampala/Uganda, ingrese al siguiente enlace: <https://www.theigc.org/sites/default/files/2021/01/Ahabwe-et-al-2021-Policy-brief.pdf>