

De diseño a capacidades: un Marco de Capacidad Institucional para la tributación efectiva de los más ricos



De diseño a capacidades: un Marco de Capacidad Institucional para la tributación efectiva de los más ricos

Informe de la New Economics Foundation y el Center for Economic and Social Rights

Escrito por Fernanda Balata y María Emilia Mamberti, y diseñado por Luke Holland. Este trabajo fue posible gracias al apoyo de la Fundación Thirty Percy y la Fundación Rosa Luxemburgo. Agradecemos a Giovanni Occhiali y Verónica Grondona por las valiosas conversaciones sobre el tema, y a George Bangham, Luke Holland y María Ron Balsera por revisar este informe.

Contenido

1. Introducción	5
2. La limitación central: por qué gravar a los más ricos es difícil	6
2.1 Desajuste estructural	6
2.2 Asimetrías institucionales	6
2.3 Brechas en la aplicación	7
2.4 Hacia un Marco Multidimensional	7
3. El Marco de Capacidad Institucional: cinco dimensiones fundamentales	7
3.1 Capacidad estructural	8
3.2 Capacidad política	9
3.3 Capacidad legal	10
3.4 Capacidad administrativa	10
3.5 Capacidad técnica y de datos	11
3.6 Condiciones estructurales globales	12
4. Perspectivas comparativas: Argentina y Brasil	13
4.1 La 'contribución solidaria' de Argentina en 2020	13
4.2 El impuesto mínimo sobre los ingresos de los que más ganan en Brasil	14
4.3 Aprendizajes de los estudios de caso	14
5. Aplicación práctica del Marco	18
6. Implicaciones para la política pública y futuras reformas	19
6.1 Recomendaciones clave	19
7. Conclusión	20
Anexo	
Marco de Capacidad Institucional: matriz diagnóstica	21

Resumen ejecutivo

Los debates en torno a cómo gravar efectivamente a los más ricos han avanzado significativamente en los últimos años. La evidencia muestra que la riqueza se concentra cada vez más en la parte más alta de la distribución, mientras que las tasas impositivas efectivas pagadas por los más ricos de la sociedad suelen ser sustancialmente más bajas que las de los ciudadanos promedio.¹ En respuesta, la presión pública está aumentando en apoyo a impuestos sobre la riqueza, impuestos mínimos efectivos para individuos con alto patrimonio, y reformas en la tributación de la herencia y del capital.²

Este informe argumenta que, más allá del debate sobre el diseño de dichas políticas, el principal desafío radica en las limitaciones de capacidad institucional que restringen la habilidad de los estados para adoptar, hacer cumplir, y mantener dichas medidas en la práctica. Los esfuerzos para gravar a los más ricos se enfrentan a limitaciones derivadas del desajuste entre cómo opera la riqueza privada y cómo funcionan los gobiernos. A modo de ejemplo, la riqueza mantenida a través de estructuras offshore puede quedar fuera de la jurisdicción de un estado nacional;³ las estructuras de propiedad complejas, como los fideicomisos, pueden limitar la aplicabilidad de algunas leyes; y los registros fragmentados dificultan la identificación y valoración de algunos activos.⁴

En muchos casos, las brechas de aplicación de las normas se producen y mantienen mediante cuellos de botella legales e interferencias políticas, demostrando las asimetrías entre la capacidad institucional de los Estados y las estrategias legales y de comunicación, sofisticadas y bien financiadas, utilizadas por individuos de muy alto patrimonio.⁵ Aunque tales asimetrías crean condiciones desiguales, no impiden una acción efectiva cuando la capacidad institucional se fortalece estratégicamente.

El documento introduce un *Marco de Capacidad Institucional para la Tributación Efectiva de los Más Ricos*, que reconoce que la tributación efectiva de la riqueza altamente concentrada depende de la interacción de condiciones estructurales, políticas, legales, administrativas, técnicas y relacionadas con los datos, moldeadas a su vez por los sistemas financieros globales.⁶ Se basa en las experiencias de reformas recientes en Argentina y Brasil, para mostrar que:

- La adopción, eficacia en la implementación, y durabilidad de una reforma son desafíos claros que requieren diferentes formas de capacidad política e institucional.
- Las restricciones legales suelen ser más relevantes que las técnicas.

¹ Zucman, G. (2024). *Un plan para un estándar mínimo coordinado de tributación efectiva para individuos de ultra alto patrimonio*. Encargado por la presidencia brasileña del G20. Consultado el 30 de marzo de 2026, en: <https://www.taxobservatory.eu/es/publication/a-blueprint-for-a-coordinated-minimum-effective-taxation-standard-for-ultra-high-net-worth-individuals/>; International Tax Observatory. (2026). Progresividad y desigualdad fiscal: Imposición mínima de personas con alto patrimonio neto en América Latina y el Caribe. Consultado el 16 de abril de 2026, en: <https://taxobservatory.world/publication/progressive-taxation-and-inequality-minimum-taxation-of-high-net-worth-individuals-in-latin-america-and-the-caribbean/>

² Oxfam. (2023). *Supervivencia de los más ricos: Cómo debemos gravar a los superricos ahora para combatir la desigualdad*; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Gravar los salarios 2023: Indexación de la tributación y beneficios laborales en los países de la OCDE*. OECD Publishing.

³ Zucman, G. (2015). *La riqueza oculta de las naciones: La plaga de los paraísos fiscales*. University of Chicago Press.

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Administración tributaria 2021: Información comparativa sobre la OCDE y otras economías avanzadas y emergentes*. OECD Publishing.

⁵ Zucman, G. (2015). *La riqueza oculta de las naciones: La plaga de los paraísos fiscales*. University of Chicago Press; Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2019). Evasión fiscal e inequidad. *American Economic Review*, 109(6), 2073–2103.

⁶ Besley, T., & Persson, T. (2014). ¿Por qué los países en desarrollo gravan tan poco? *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 99–120; Moore, M. (2015). Impuestos y dividendo de la gobernanza. *Desarrollo Mundial*, 70, 171–180.

- La riqueza *offshore* y los sistemas financieros y legales globales crean limitaciones contextuales determinantes para una tributación efectiva de los más ricos.
- El apoyo público a la tributación de los ricos es consistentemente amplio, pero la resistencia está impulsada por las élites, y está bien financiada y organizada.
- La capacidad institucional no es solo una condición previa: puede construirse mediante la implementación de las medidas para hacer tributar efectivamente a los más ricos.

En lugar de ofrecer una solución única para todos los casos, el Marco desarrollado en este informe proporciona un enfoque estructurado para apoyar a gobiernos y profesionales en la identificación de restricciones clave, la evaluación de la disponibilidad de condiciones para iniciar una reforma, la secuenciación de reformas, y, en general, el diseño de estrategias adecuadas al contexto.

La recomendación central de este artículo es la de ampliar el foco más allá del *diseño* de nuevos instrumentos fiscales, para abarcar también el *aspecto multidimensional de la capacidad institucional* para la tributación efectiva de los más ricos. Dicho de otro modo, sin construir las condiciones institucionales —mediante la priorización paralela e inversión en facultades legales, condiciones políticas, sistemas administrativos, y cooperación internacional— incluso políticas tributarias bien diseñadas corren el riesgo de tener un impacto limitado o fracasar.

1. Introducción

Existe creciente evidencia que muestra que la riqueza⁷ se concentra cada vez más en la parte superior de la distribución, mientras que las tasas efectivas de impuestos pagadas por las personas con alto patrimonio neto (HNWIs)⁸ suelen ser considerablemente más bajas que las pagadas por otros segmentos de la población.⁹

En este contexto, los debates sobre la tributación de los más ricos han avanzado significativamente en el ámbito nacional, subnacional e internacional. Aunque en esos debates se proponen instrumentos de políticas con diversos diseños —por ejemplo, orientados a la riqueza extrema mediante umbrales impositivos altos; impuestos mínimos efectivos a individuos de altos ingresos; o reformas a los impuestos a las herencias— se ha prestado menos atención a una cuestión fundamental: **¿cómo pueden los Estados implementar estas medidas de forma eficaz en la práctica?**

En muchos contextos, esta cuestión se ha convertido en una restricción central, o en una razón discursiva, para frenar reformas. Incluso cuando existe un compromiso político y hay opciones de políticas públicas, su implementación puede ser parcial, desigual o revertirse a lo largo del tiempo.¹⁰

Este informe cambia el enfoque: no discute si los más ricos deberían ser gravados más eficazmente ni el diseño de las medidas fiscales orientadas a lograrlo. En cambio, se centra en cómo estas medidas pueden ser operacionalizadas y sostenidas en el tiempo. Así, no se enfoca en las discusiones teóricas más amplias sobre impuestos a la riqueza, sobre las que ya hay literatura bien establecida.¹¹ Más bien, toma aprendizajes de experiencias recientes en el contexto sudamericano para desarrollar una herramienta de diagnóstico sobre la economía política de la capacidad institucional de los estados para gravar más efectivamente a los más ricos.

El marco propuesto aquí reconoce que la capacidad para gravar a los más ricos está moldeada no solo por herramientas administrativas y técnicas, sino también por la interacción de marcos legales, dinámicas políticas, arreglos institucionales y estructuras financieras globales. El objetivo es proporcionar un enfoque estructurado para comprender estas condiciones, identificar restricciones clave, y apoyar reformas específicas en distintos contextos.

⁷ Para los fines de este informe, la riqueza se refiere al stock neto de activos económicos en manos de un individuo o hogar, incluyendo activos financieros, propiedad empresarial, bienes inmuebles, tierras y otras formas de capital privado, medido como activos menos pasivos. La riqueza extrema se refiere al segmento más alto de la distribución de la riqueza, donde los niveles de propiedad de activos confieren no solo ventaja económica sino también una influencia desproporcionada sobre los mercados, la política pública y la asignación de recursos. El umbral para lo que constituye riqueza extrema puede variar según el contexto del país.

⁸ En cuanto a los criterios utilizados para definir los individuos de alto patrimonio, los dos más comunes con diferencia son activos o patrimonio neto e ingresos. Mucho menos comunes son los criterios de personalidad prominente y ser director o accionista perteneciente al programa de grandes contribuyentes, aunque estos dos criterios son más comunes a medida que disminuye el nivel de ingresos de un país. Véase Díaz de Sarralde Míguez, S. (2025). Visión general de las administraciones fiscales en países de la CIAT. Resultados de ISORA 2023. Volumen II (Formularios especiales). Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Panamá. https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2025_overview_II.pdf

⁹ Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G., y otros. (2026). *Informe sobre la desigualdad mundial 2026*. Laboratorio Mundial de Desigualdad; Zucman (2024); ITO (2026).

¹⁰ Comisión Europea: Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, Centro de Investigación Social y Económica (CASE), Instituto Austríaco de Investigación Económica (WIFO), PricewaterhouseCoopers (PwC), Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Instituto Leibniz de Investigación Económica de la Universidad de Múnich (Instituto ifo), Instituto VATT de Investigación Económica (VATT), Robaszewski, A.S., Hagemeyer, J., Skowronek, A., Płonka, H., Sadowski, J., Staer, K., Schratzenstaller, M., Sutrich, A., Schreml, S., Warum, P., Schobert, C., Loozen, N., Joassart, N., Van den Bussche, B., Vanhove, D., Duran-Cabre, J. M., Esteller-Moré, A., Dolls, M., Lay, M., Kauppinen, I., Elias, E., *Impuestos sobre la riqueza, incluyendo impuestos sobre la riqueza neta, capital e salida - Informe final*. Volumen 1, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/0817231>.

¹¹ Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Harvard University Press; OCDE. (2018). El papel y diseño de los impuestos sobre la riqueza neta en la OCDE. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>

2. La limitación central: por qué gravar a los más ricos es difícil

Los esfuerzos por gravar a los más ricos se enfrentan a un conjunto de limitaciones estructurales e institucionales que restringen la implementación efectiva de las medidas fiscales dirigidas a este grupo. Estas limitaciones no son meramente técnicas. Por el contrario, reflejan desajustes profundos entre cómo se genera y organiza la riqueza en las economías contemporáneas y cómo están diseñados los sistemas fiscales y las instituciones estatales.

2.1 Desajuste estructural

En las últimas décadas, los patrones de acumulación de riqueza han cambiado significativamente. En muchos países, la riqueza ha crecido más rápido que los ingresos, impulsada por la financiarización, la inflación de los precios de los activos, y la creciente importancia de la acumulación de riqueza para asegurar la estabilidad financiera.¹² La riqueza se acumula cada vez más mediante activos financieros en lugar de fuentes de ingresos laborales, estructurada entre múltiples jurisdicciones y organizada en arreglos de propiedad complejos.

En cambio, los sistemas fiscales siguen orientados en gran medida hacia la tributación de la renta y los ingresos laborales, más que hacia el stock y la estructura de la riqueza.¹³ Aunque el capital se ha vuelto muy móvil entre jurisdicciones, la autoridad de los estados sigue estando limitada territorialmente, operando principalmente dentro de jurisdicciones legales nacionales y limitada en su capacidad para acceder a activos poseídos más allá de ellos. Esto crea desafíos persistentes para identificar, valorar y gravar activos, especialmente cuando la riqueza se mantiene en el extranjero o está estructurada mediante complejos acuerdos transfronterizos. El resultado es un desajuste estructural entre dónde y cómo se posee la riqueza, y los instrumentos disponibles para los estados para gravar esa riqueza efectivamente.

2.2 Asimetrías institucionales

Estos cambios estructurales se ven agravados por las asimetrías entre los grandes poseedores de riqueza y las instituciones estatales. Quienes están en la cima de la distribución de la riqueza suelen tener acceso a estructuras legales sofisticadas, así como a servicios financieros y de asesoramiento que les permiten organizar sus activos y mantener altos niveles de concentración de riqueza minimizando su visibilidad y sus obligaciones fiscales.

En cambio, **la capacidad estatal suele estar fragmentada entre instituciones** con diferentes mandatos, sistemas de datos y niveles de autoridad. Las administraciones fiscales pueden enfrentarse a limitaciones para acceder a la información, coordinar entre agencias, o mantener investigaciones largas y complejas.¹⁴ Esta asimetría no es solo una cuestión de recursos, sino también de organización, coordinación y diseño institucional. A diferencia de la renta, que está sujeta a sistemas bien establecidos de informes y tributación, **la riqueza carece de mecanismos de gobernanza integrales y coordinados tanto a nivel nacional como internacional.**

Estas asimetrías moldean las condiciones bajo las cuales se propone e implementa la tributación, pero no determinan necesariamente sus resultados. Cuando la capacidad institucional se fortalece y se coordina entre dimensiones, los estados pueden superar parcialmente estas limitaciones y mejorar la aplicación de las medidas dirigidas a los más ricos.

¹² Piketty (2014)

¹³ OCDE (2024). *Administración Tributaria 2024: Información comparativa sobre la OCDE y otras economías avanzadas y emergentes*. Publicaciones de la OCDE; OCDE (2025). *Estadísticas de ingresos 2025: Desentrañando los ingresos fiscales sobre la renta de las personas personales en los países de la OCDE*. Publicación de la OCDE.

¹⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Administración tributaria 2021: Información comparativa sobre la OCDE y otras economías avanzadas y emergentes*. OECD Publishing; Alstadsæter et al., 2019.

2.3 Brechas en la aplicación

Una implicación clave de este informe es que las brechas en la aplicación de normas para tributar a los más ricos pueden producirse y mantenerse activamente mediante una combinación de factores legales, políticos e institucionales, y no simplemente por su incumplimiento.

Los marcos legales pueden limitar el acceso a la información o restringir el alcance de la tributación. La interferencia o presión política —por intereses económicos organizados, lobby, litigios o influencias electorales— puede debilitar la aplicación, retrasar la reforma, o conducir a la dilución o reversión de políticas. Las decisiones de diseño institucional —como la fragmentación de la autoridad, requisitos débiles de transparencia, o poderes de investigación limitados en cabeza de las autoridades— pueden reducir aún más su eficacia. En este contexto, las brechas en la aplicación deben entenderse no sólo como carencias de capacidad, sino como resultados moldeados por relaciones de poder subyacentes y arreglos de gobernanza.

Fortalecer la capacidad institucional tampoco es solo un desafío interno. En muchos casos —especialmente en países de ingresos bajos y medios— las limitaciones están forjadas por sistemas financieros y legales internacionales que permiten la tenencia de riqueza en el extranjero, limitan el intercambio efectivo de información, y concentran el poder financiero en un pequeño número de jurisdicciones.

2.4 Hacia un Marco Multidimensional

Estas dinámicas apuntan a la necesidad de una comprensión más amplia de capacidad institucional que la que es corriente en la actualidad. En lugar de centrarse esencialmente en las capacidades administrativas o técnicas, este informe reconoce que la capacidad también refleja las relaciones de poder subyacentes —específicamente, la capacidad de los Estados para definir, alcanzar y gobernar la riqueza concentrada frente a la resistencia organizada y las estructuras financieras transfronterizas.¹⁵ Por tanto, fortalecer la capacidad institucional, en este sentido más amplio, es una condición necesaria para traducir los compromisos políticos en una tributación efectiva y duradera de altos niveles de riqueza concentrada.

3. El Marco de Capacidad Institucional: cinco dimensiones fundamentales

Esta sección establece un marco multidimensional para evaluar la capacidad institucional para gravar eficazmente a los más ricos. El marco está organizado en torno a **cinco dimensiones centrales: condiciones estructurales, políticas, legales, administrativas y técnicas**, así como consideraciones sobre cómo las limitaciones de capacidad son moldeadas por la estructura de los sistemas financieros y legales **globales**. Estas dimensiones son interdependientes: las debilidades en un área pueden socavar el progreso en otras, y una reforma efectiva suele requerir una acción coordinada en varios frentes.

Basándose en la literatura existente y la experiencia práctica de algunos países, el marco ofrece preguntas diagnósticas para ayudar a evaluar la capacidad institucional, identificar restricciones clave, y puntos de influencia. Estas no son pautas prescriptivas ni universales; más bien, están diseñadas para apoyar enfoques específicos de cada contexto, considerando diferencias en los arreglos institucionales, las condiciones políticas y la estructura y composición de la riqueza de cada estado.

¹⁵ Besley y Persson, 2014.

3.1 Capacidad estructural

La capacidad estructural se refiere a **cómo el poder, la riqueza, la actividad económica y la autoridad se organizan** dentro del sistema institucional y económico de un país. Captura las condiciones subyacentes que determinan la viabilidad de gravar a los más ricos antes de que comience el diseño o la implementación de políticas.

Esta dimensión es importante porque existen características estructurales — como el federalismo, las protecciones constitucionales de la propiedad y la organización de la autoridad judicial— que pueden permitir o restringir las reformas fiscales, independientemente de la capacidad administrativa. Por ejemplo, en los sistemas federales, la autoridad y los datos suelen distribuirse entre los niveles de gobierno. En algunos casos, información clave como los registros de tierras y propiedades inmuebles, está en manos de autoridades subnacionales, que pueden tener una capacidad más limitada o no compartir datos de manera efectiva con las administraciones fiscales centrales. Al mismo tiempo, la proximidad entre gobiernos locales y contribuyentes puede aumentar la exposición a la presión o captura política, especialmente cuando las autoridades locales son responsables de la implementación de las medidas tributarias. Los arreglos federales también pueden limitar el rango de impuestos que pueden administrarse en diferentes niveles, limitando sinergias entre políticas.

El papel de los tribunales de justicia también es significativo a nivel estructural. Cuando las protecciones constitucionales de la propiedad están fuertemente arraigadas, los tribunales pueden definir los límites de qué formas de tributación se consideran legalmente permisibles. Estas características institucionales moldean el espacio político factible antes de diseñar o implementar medidas específicas, especialmente en contextos donde la tributación puede ser cuestionada por ser incompatible con los principios constitucionales.¹⁶

La forma en que se mantiene la riqueza afecta aún más a la visibilidad y la exigibilidad. Cuando los activos se estructuran mediante vehículos legales complejos u opacos, o se mantienen en el extranjero, identificar y gravar la riqueza resulta significativamente más difícil, especialmente en ausencia de una cooperación internacional sólida. La evidencia sugiere que el peso de la riqueza offshore varía ampliamente entre regiones, con una participación sustancialmente mayor en algunos contextos de ingresos medios y bajos, lo que puede limitar la base impositiva efectiva disponible para las autoridades nacionales. La OCDE estima que en Japón solo el 1% de la riqueza se mantenía en el extranjero, y aunque la misma cifra en Norteamérica es del 3%, en América Latina sube al 29%.¹⁷

Las condiciones estructurales también moldean el comportamiento de los contribuyentes. La evidencia muestra que los factores de cumplimiento relevantes para la 'moral fiscal', incluyendo la percepción de equidad, reciprocidad y confianza en las instituciones públicas, pueden influir significativamente en el cumplimiento de medidas fiscales.¹⁸ Estos factores están estrechamente vinculados a los niveles de desigualdad, la estructura económica y los legados históricos, y pueden reforzar o socavar la eficacia de los esfuerzos fiscales.

¹⁶ Los individuos de alto patrimonio suelen estar mejor posicionados para impugnar medidas fiscales mediante litigios, lo que puede retrasar o debilitar su implementación. Véase, por ejemplo, Buchanan, J. y McLaughling, L. (2017), *Administración de Ingresos: Implementando un Programa de Cumplimiento Individual de Alta Riqueza*. ("... por ejemplo, no aceptar pruebas directas o indirectas de ingresos, no permitir el acceso a ciertos tipos de registros financieros, emitir decisiones inconsistentes o tardar demasiado en tomar decisiones, o participar en acciones judiciales que bloqueen acciones de cumplimiento oportuno"), FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/tnm/2017/tnm1707.pdf>

¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Colaboración con personas de alto patrimonio en materia de cumplimiento fiscal*. OECD Publications. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2009/09/engaging-with-high-net-worth-individuals-on-tax-compliance_g1ghb3da/9789264068872-en.pdf

¹⁸ Prichard, W., Custers, A., Dom, R., Davenport, S. R., & Roscitt, M. A. (2019). *Innovaciones en el cumplimiento fiscal: marco conceptual* (Documento de Trabajo de Investigación de Políticas N° 9032). Grupo Banco Mundial, en <https://documents1.worldbank.org/curated/en/816431569957130111/pdf/Innovations-in-Tax-Compliance-Conceptual-Framework.pdf>

Por tanto, cuestiones clave para la tributación efectiva de la riqueza extrema incluyen la distribución de la autoridad entre los niveles de gobierno, el papel de los tribunales en la definición de los límites legales de política fiscal, y la relación con los sistemas financieros transfronterizos.

3.2 Capacidad política

La capacidad política se refiere a la posibilidad de los gobiernos para adoptar, implementar y mantener reformas dirigidas a los más ricos a lo largo del tiempo. Refleja las condiciones político-económicas subyacentes, incluyendo la distribución del poder, el nivel de compromiso político, la percepción pública de la fiscalidad, y la capacidad de las instituciones para gestionar la resistencia de los más rico y sostener reformas a lo largo del tiempo.

Esta dimensión es fundamental porque las reformas dirigidas a los más ricos a menudo enfrentan grandes desafíos no solo en el momento de la adopción, sino durante su implementación y aplicación. La evidencia en varios países apunta a un **alto riesgo de interferencia política**, ya que las personas adineradas frecuentemente tienen una influencia económica y política significativa.¹⁹ Esta influencia puede ejercerse mediante lobby, litigios o presión sobre las instituciones, incluyendo interferencia directa en los procesos de ejecución de medidas aprobadas.²⁰ En algunos contextos, las personas de alto patrimonio neto hacen parte de los sistemas políticos, difuminando aún más la frontera entre contribuyentes y responsables de la toma de decisiones.²¹

Los países han adoptado diferentes estrategias para abordar estos riesgos. Se ha identificado que un liderazgo fuerte y coordinado —entre las autoridades de recaudación, los ministerios de finanzas y las instituciones políticas— es un factor clave para avanzar y sostener la reforma. La coordinación interinstitucional es especialmente importante para mantener la coherencia entre el diseño de políticas, la aplicación y la comunicación pública. El tiempo y los momentos también importan: las reformas pueden ser más factibles en ventanas de oportunidad política específicas, como inmediatamente después de una elección.

Construir y mantener el apoyo público es igualmente importante. La evidencia sugiere que **la aceptación pública de la tributación de los más ricos está influida por percepciones de equidad, desigualdad y credibilidad de las instituciones**. Estrategias de comunicación bien dirigidas, transparencia en los objetivos políticos de las reformas, y el uso de la evidencia para demostrar la justificación y el posible impacto de aquéllas pueden ayudar a reforzar el apoyo y contrarrestar narrativas que presentan tales medidas como políticamente motivadas o económicamente perjudiciales. La participación de las partes interesadas —incluida la sociedad civil, expertos y medios de comunicación— puede reforzar aún más la legitimidad y mejorar el diseño de políticas.

La capacidad política también abarca la capacidad de resistir y gestionar la reacción negativa de las élites, incluyendo el lobby, los litigios y las amenazas de fuga o desinversión de capitales. Incluye la capacidad de secuenciar reformas de manera que reduzcan la resistencia y gestionen el riesgo, y de sostener su implementación a lo largo de los ciclos electorales y los cambios de gobierno.

¹⁹ Arlen, G., & Burelli, C. (2022). Hablando con franqueza sobre los impuestos: la evasión fiscal en paraísos fiscales y la ética de la responsabilidad del realismo. *Ethics & International Affairs*, 36(2), 231–258. doi:10.1017/S0892679422000156

²⁰ Knobel, A., Meinzer, M. (2025). *Propiedad real de los activos: aplicación del impuesto sobre el patrimonio y otros efectos positivos indirectos. Contribuye a combatir el blanqueo de capitales, la corrupción y a recaudar impuestos sobre el capital y la renta*. Tax Justice Network. <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2025/03/Asset-beneficial-ownership-%E2%80%93Enforcing-wealth-tax-other-positive-spillover-effects-.pdf>

²¹ Tal y como se documenta en los trabajos sobre el poder oligárquico y la influencia de las élites en los resultados políticos. Vease Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge University Press; Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564–581. <https://doi.org/10.1017/S1537592714001595>

3.3 Capacidad legal

La capacidad legal se refiere a los marcos legales, atribución de poderes, y prácticas institucionales que permiten a los Estados identificar, acceder y gravar la riqueza en la práctica. Recoge hasta qué punto las leyes existentes facilitan o limitan la implementación de medidas dirigidas a los más ricos.

Mientras que la capacidad estructural define los límites constitucionales dentro de los cuales opera la tributación, la capacidad legal se centra en cómo se utilizan, interpretan y coordinan las leyes y poderes existentes para implementar la tributación en la práctica. Esta dimensión es fundamental porque a menudo se asume que las restricciones son técnicas cuando, en realidad, son legales. Las limitaciones al acceso a la información, las fuertes protecciones al secreto fiscal, o brechas en la autoridad legal para acceder a información pueden impedir una aplicación efectiva de una medida, incluso cuando existen sistemas administrativos sólidos para lograrlo. Al mismo tiempo, la capacidad legal no se determina únicamente por la legislación formal: las prácticas institucionales, la interpretación y la coordinación entre organismos públicos también moldean cómo se utilizan los poderes legales en la práctica.

Un tema central es el acceso a la información. La imposición efectiva de los más ricos depende de la capacidad de las autoridades fiscales para obtener datos de terceros, incluidas instituciones financieras, otras agencias gubernamentales, y contrapartes internacionales. Mientras que algunos marcos legales facilitan el intercambio de información, otros incluyen fuertes disposiciones de protección de datos o de secreto bancario que limitan el acceso. Incluso cuando las barreras formales son limitadas, una coordinación débil o la fragmentación institucional pueden restringir el uso práctico de la información disponible.

Al evaluar la capacidad legal, es importante distinguir entre restricciones que pueden requerir una reforma legal o constitucional, de aquellas que pueden abordarse mediante la interpretación, la práctica administrativa o el uso estratégico de los poderes legales existentes. La experiencia de algunos países muestra que se puede lograr avances ampliando el uso efectivo de los instrumentos existentes, incluso cuando una reforma jurídica integral sea políticamente difícil o lenta. Hacer explícita esta distinción puede ayudar a evitar retrasos asociados al tratamiento de la reforma legal como un requisito previo para la acción en todos los casos.

Los marcos legales también pueden apoyar el cumplimiento mediante mecanismos indirectos. Por ejemplo, requisitos como certificados fiscales para acceder a cargos públicos o participar en ciertas actividades económicas pueden reforzar los incentivos para el cumplimiento entre los más ricos. De manera similar, los instrumentos fiscales existentes —como las retenciones en la fuente o los impuestos sobre ganancias de capital— pueden utilizarse de forma más eficaz para llegar a los más ricos, especialmente cuando se combinan con medidas para cerrar lagunas legales y evitar la evasión mediante estructuras legales.

En general, la capacidad legal depende no solo de la existencia de leyes adecuadas, sino también de la capacidad para interpretarlas, aplicarlas y coordinarlas eficazmente en apoyo de los objetivos fiscales.

3.4 Capacidad administrativa

La capacidad administrativa se refiere a **la capacidad organizativa de las autoridades fiscales para implementar y hacer cumplir la tributación de los más ricos**. Incluye las estructuras internas, habilidades, recursos y prácticas operativas necesarias para identificar, evaluar y actuar sobre arreglos complejos de la riqueza. En este sentido, la capacidad administrativa es donde la intención política se traduce en práctica, y donde muchas reformas finalmente tienen éxito o fracasan.

Esta dimensión es fundamental porque la aplicación de la imposición a los más ricos suele ser intensiva en recursos, y técnicamente exigente (y debe mantenerse durante largos periodos). Un desafío central radica en la complejidad de las estructuras patrimoniales utilizadas por los más ricos. La aplicación eficaz de medidas orientadas a este segmento requiere de personal con la capacidad de comprender los arreglos financieros y legales sofisticados, así como las herramientas para investigar y responder a ellos. La evidencia sugiere que la eficacia de las funciones de auditoría depende no solo de recursos (incluidos los recursos humanos) suficientes y adecuados, sino también de la disponibilidad de habilidades específicas (por ejemplo, de comunicación), procedimientos adecuados, y el uso de una variedad de instrumentos de cumplimiento.

Muchos países han respondido a esta realidad estableciendo unidades dedicadas específicamente a individuos de alto patrimonio.²² Estas unidades pueden mejorar las acciones dirigidas especialmente a este segmento y la consistencia, especialmente cuando cuentan con personal formado en planificación fiscal compleja y respaldado por un liderazgo fuerte. Las estrategias de dotación —como mantener proporciones adecuadas de personal-contribuyente, invertir en formación y retención, y garantizar la continuidad en la gestión de casos— son clave para mantener la capacidad a lo largo del tiempo.²³ Algunas administraciones han adoptado por enfoques de cumplimiento cooperativo, incluyendo acuerdos previos a la presentación, resoluciones y esquemas de divulgación voluntaria, para mejorar el flujo de información y el cumplimiento entre los más ricos.²⁴ Aunque estos enfoques pueden mejorar la efectividad a corto plazo, también implican compromisos. Sin salvaguardas claras, supervisión y revisión periódica, la interacción sostenida con los más ricos puede debilitar la aplicación o aumentar el riesgo de captura. Por esta razón, los enfoques cooperativos son más efectivos cuando se complementan con herramientas de aplicación creíbles, como auditorías basadas en riesgos, sanciones y procesamientos.

La eficacia administrativa también depende de características organizativas más amplias. La autonomía institucional, la participación activa de la alta dirección, y la coordinación entre las funciones de investigación y operativas pueden fortalecer la capacidad de las autoridades fiscales para traducir análisis en aplicación. Los procesos de aprendizaje continuo, incluidos la retroalimentación continua entre el diseño y la implementación de políticas, apoyan aún más la adaptación y capacidad de respuesta de la autoridad fiscal a las estrategias de planificación fiscal.

Por último, la capacidad administrativa se refuerza mediante la cooperación internacional. El intercambio de información, así como la colaboración entre autoridades fiscales —como a través de redes especializadas o la interacción regular entre unidades de alto patrimonio— pueden apoyar la identificación de estrategias fiscales transfronterizas y el intercambio de prácticas de aplicación.

²² OECD (2009). *Cómo colaborar con personas de alto patrimonio en materia de cumplimiento tributario*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264068872-en>

²³ FMI (2015). *Retos actuales en la movilización de ingresos: Mejorar el cumplimiento tributario*. FMI.

²⁴ OECD (2016). *Cumplimiento tributario cooperativo: Construyendo mejores marcos de control tributario*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264253384-en>

3.5 Capacidad técnica y de datos

La capacidad técnica y de datos se refiere a la **posibilidad de los estados para identificar, rastrear y valorar la riqueza en diferentes clases de activos y jurisdicciones**. Esta dimensión es fundamental porque un desafío central de gravar a los más ricos es que la riqueza extrema a menudo permanece parcialmente visible (o prácticamente invisible) para las instituciones públicas. Esto refleja no solo cuestiones de disponibilidad de datos, sino también si las instituciones pueden acceder, evaluar y actuar eficazmente sobre la información relevante.

Un primer desafío es la identificación. Definir y localizar a los individuos de alto patrimonio no es sencillo, y los perfiles de riqueza varían entre países. Comprender cómo se posee y estructura la riqueza —incluyendo las diferencias entre sectores, clases de activos y esquemas de propiedad— es esencial para diseñar e implementar estrategias fiscales efectivas.

Un segundo desafío está relacionado con la visibilidad y valoración de los activos. La riqueza puede estar en el extranjero o estructurada a través de entidades legales complejas, lo que dificulta rastrear la propiedad. Incluso cuando se identifican activos, la valoración puede ser complicada, especialmente para activos ilíquidos o no transparentes como empresas privadas, fideicomisos u obras de arte. Estos desafíos varían según los contextos: en países de altos ingresos, la complejidad suele surgir de estrategias sofisticadas de planificación fiscal, mientras que en muchos países de ingresos bajos, la informalidad y los sistemas de datos limitados pueden limitar aún más la visibilidad.

La cooperación internacional desempeña un papel central para afrontar estos desafíos. El acceso a la información transfronteriza —mediante el intercambio de información, tratados de tributación y otros acuerdos— es esencial para identificar la riqueza *offshore*. Sin embargo, la participación en estos mecanismos por sí sola es insuficiente. La evidencia sugiere que en muchos contextos, especialmente en países de bajos ingresos, los esfuerzos se han centrado en el cumplimiento de normas internacionales para poder participar de dichos mecanismos sin obtener ganancias acorde en el acceso o uso efectivo de la información. Este patrón no se limita a entornos de menor capacidad: una revisión de la capacidad institucional del Reino Unido encontró de manera similar que, si bien el Reino Unido participa ampliamente en marcos de intercambio internacional, persisten desafíos prácticos para integrar, cotejar y operacionalizar esta información para la aplicación de la ley, lo que refleja una brecha más amplia entre el acceso formal y el uso efectivo.²⁵

De forma más general, los sistemas de datos actuales reflejan un enfoque fragmentado en la gobernanza patrimonial. Los marcos de transparencia existentes suelen centrarse en los activos financieros, dejando lagunas en áreas como los beneficiarios finales, los bienes inmuebles y las estructuras de propiedad complejas. Esto ha llevado a demandas crecientes de medidas de transparencia adicionales, incluyendo registros de beneficiarios finales más fuertes, requisitos de reporte más amplios y el desarrollo de sistemas más completos para rastrear activos entre jurisdicciones.²⁶

²⁵ Balata, F., Wright, H. (2026). *Gravar la riqueza invisible: reformar un sistema tributario obsoleto en la era de la riqueza extrema*. New Economics Foundation. <https://neweconomics.org/2026/01/taxing-invisible-wealth>

²⁶ Vease OECD (2024). *Titularidad real y transparencia fiscal: implementación y retos pendientes: informe de la OCDE y del Foro Global a los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G20*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f95790b1-en>; and Jofre, M., Kiepe, T. (2026). *Superando la brecha para una transparencia efectiva de los activos (Documento de trabajo)*. Open Ownership. <https://www.openownership.org/en/bridging-the-gap-for-effective-asset-transparency>

A nivel nacional, mejorar los sistemas de datos —incluidos los registros, el intercambio de datos entre agencias y las capacidades analíticas— puede fortalecer significativamente la aplicación de la ley. Las autoridades fiscales también pueden utilizar información pública y desarrollar herramientas de análisis de datos más avanzadas. Sin embargo, estos esfuerzos dependen de la capacidad legal subyacente y de la coordinación institucional, reforzando la interacción entre las dimensiones técnicas, legales y políticas de la capacidad de este marco.

3.6 Condiciones estructurales globales

Una idea central que emerge del Marco desarrollado en este informe es que la capacidad institucional no se determina únicamente a nivel nacional. En muchos contextos —especialmente en países de ingresos bajos y medios— las **limitaciones de capacidad están moldeadas por la estructura del sistema financiero global**.

Las jurisdicciones *offshore*, los centros financieros y las limitaciones en los marcos de cooperación internacional pueden restringir el acceso a la información, permitir el ocultamiento de activos e ingresos, y reducir la eficacia de las medidas fiscales nacionales.²⁷ Como resultado, las restricciones que enfrentan algunos países se producen de forma relacional —a través de su posición dentro de los sistemas económicos y legales globales— en lugar de derivar únicamente de debilidades institucionales internas.

Esto tiene importantes implicaciones para la política pública. El fortalecimiento de la capacidad institucional requiere no solo reformas internas, sino también mejoras en la cooperación internacional, los estándares de transparencia y la gobernanza de los flujos financieros transfronterizos.²⁸ Por tanto, la capacidad institucional debe entenderse como estructurada globalmente, con eficacia dependiendo tanto de las condiciones nacionales como del entorno internacional más amplio. Estas condiciones globales interactúan con cada dimensión de la capacidad institucional, moldeando lo que es factible a nivel nacional.

4. Perspectivas comparativas: Argentina y Brasil

La evidencia de Argentina y Brasil muestra que la tributación de la riqueza extrema es un problema de capacidad institucional bajo condiciones de desigualdad estructural, restricciones legales, e integración financiera global. Comprender estas limitaciones —y cómo interactúan— es esencial para pasar de la ambición política a la viabilidad política. Es importante destacar que, aunque las asimetrías institucionales crean condiciones desiguales, no impiden una intervención efectiva cuando se identifican y abordan estratégicamente dichas limitaciones, como muestran ambos casos de estudio.

4.1 La ‘contribución solidaria’ de Argentina en 2020

Argentina es la tercera economía más grande de América Latina, con una población de 45 millones de personas y altos niveles de desigualdad. La participación del 1% superior en el ingreso nacional es del 18%, mientras que el 50% inferior solo posee el 12%. La riqueza está aún más concentrada, con el 1% más rico poseyendo casi el 26% de la riqueza personal neta, y el 50% inferior solo el 4,5%.²⁹

En este marco, en 2020, en el contexto de una fuerte baja de la recaudación generada por la pandemia de COVID-19, el entonces gobierno de coalición Frente de Todos

²⁷ Tax Justice Network. (2025). *Índice de Secreto Financiero*. . <https://fsi.taxjustice.net/about-the-index/>

²⁸ Naciones Unidas. (2023). *Promoción de la cooperación fiscal internacional inclusiva y eficaz en las Naciones Unidas* (A/RES/78/230). Asamblea General de la ONU

²⁹ Consulta la Base de Datos Mundial de Desigualdad, “Argentina”, consultada el 30 de marzo de 2026 de <https://wid.world/country/argentina/>.

(recientemente elegido) introdujo la ‘contribución solidaria’ (Ley 27.605), un impuesto de pago único dirigido a unas 10.000 personas (aproximadamente el 0,03% de la población) con activos netos superiores a 200 millones de pesos (aproximadamente 2 millones de dólares estadounidenses en ese momento).³⁰ Más de la mitad de los ingresos que se esperaba recaudar provendrían de menos de 300 individuos, lo que pone de manifiesto el alto impacto fiscal y distributivo de la tributación de la riqueza extremadamente concentrada.

La contribución utilizó tasas progresivas que comenzaban en el 2% y subían hasta el 3,5%, y se aplicaban tasas más altas para activos en el extranjero. El gobierno esperaba recaudar sumas significativas para financiar la salud pública, la protección social y las medidas de recuperación económica.³¹ La ley se aprobó con un fuerte respaldo político, pero bajo una oposición y escrutinio significativos.

La contribución se implementó con éxito y generó ingresos significativos a corto plazo, raising approximately ARS 247 billion (around US\$2.4 billion) from a relatively small number of high-wealth individuals,³² así confirmando que la riqueza concentrada en la parte superior de la distribución puede ser abordada eficazmente bajo condiciones políticas e institucionales favorables. Sin embargo, su impacto estuvo limitado por dificultades para identificar y gravar plenamente los activos *offshore*, por desafíos legales que redujeron recaudación, y por cambios en las prioridades políticas que debilitaron la aplicación con el paso del tiempo. Como resultado, mientras que la medida alcanzó su objetivo fiscal inmediato, no se tradujo en una expansión sostenida de la capacidad del Estado para gravar a los más ricos, dejando las limitaciones estructurales subyacentes en gran medida sin cambios.

El caso muestra que la tributación de los más ricos no solo está limitada por el diseño de políticas, sino también por la alineación de la capacidad institucional a través de múltiples dimensiones, incluidas las condiciones estructurales globales. La implementación fue posible gracias a una ventana política impulsada por la crisis, un fuerte apoyo público y la infraestructura institucional -administrativa y legal- existente. Sin embargo, la alta proporción de riqueza en el extranjero limitó la aplicación de la medida, algunos desafíos judiciales limitaron su alcance, y los cambios políticos sobrevinientes debilitaron su durabilidad en el tiempo.

4.2 El impuesto mínimo sobre los ingresos de los que más ganan en Brasil

Brasil es uno de los países más desiguales del mundo. El 1% más rico obtiene el 27,4% de la renta nacional; y el 0,01% superior (aproximadamente 15.000 individuos), el 6,1%.³³ Hasta 2025, los millonarios en dólares se enfrentaban a una tasa impositiva efectiva de solo el 20,6%, frente a la media nacional del 42,5%, en un sistema fiscal regresivo en el que los dividendos estaban totalmente exentos desde 1996, las ganancias de capital estaban comparativamente sub-gravadas y los impuestos indirectos dominaban el sistema tributario.³⁴

La reforma introducida mediante la Ley 15.270 de noviembre de 2025 fue diseñada para corregir algunas de estas distorsiones manteniendo la ‘neutralidad fiscal’. La ley creó un impuesto mínimo (pensado como un impuesto “complementario”) para quienes ganan por encima de R\$600.000 —o unos 120.000 USD— al año (alcanzando el 0,13% de los contribuyentes, aproximadamente 140.000 individuos), para compensar los ingresos perdidos por la exención que la misma reforma introdujo

³⁰ Ministerio de Economía de Argentina, *Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario*, <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/observatorio-de-tributacion-y-genero/masculinizacion-de-la-riqueza-el>

³¹ Gobierno de Argentina. (2020). Ley 27.605: Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia

³² Grainger, J. (2021, December 29). Argentina's wealth tax nets 247 billion pesos from 10,000 tax-payers. *Buenos Aires Times*. <https://www.batimes.com.ar/news/economy/argentinas-wealth-tax-nets-247-billion-pesos-from-10000-tax-payers.phtml>

³³ Theo Palomo, Davi Bhering, Thiago Scot, Pierre Bachas, Luciana Barcarolo, Celso Campos, Javier Feinmann, Leonardo Moreira, y Gabriel Zucman, “*Progresividad tributaria y desigualdad en Brasil: evidencia a partir de datos administrativos integrados*.” EU Tax Observatory Report No. 9 (Paris: EU Tax Observatory, 2025), https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2025/08/Tax-Progressivity-and-Inequality-in-Brazil_Evidence-from-Integrated-Administrative-Data.pdf.

³⁴ Idem.

para millones de trabajadores con ingresos bajos (aquellos que ganan hasta R\$5.000 al mes, o unos 900 USD).³⁵

La reforma representa un cambio significativo en el enfoque de Brasil para gravar a las personas de altos ingresos, tanto en escala como en diseño. La reforma logró asegurar un amplio apoyo político y estableció un nuevo mecanismo para aumentar la tributación efectiva de los mayores ingresos, abordando distorsiones de larga duración en el sistema fiscal. Sin embargo, dado que la medida entrará en vigor sólo en 2026, su efectividad en la práctica —especialmente en términos de aplicación, cumplimiento y generación de ingresos—no puede analizarse aún. Quedan abiertas preguntas clave sobre la capacidad del estado para abordar estrategias de evasión y mantener la reforma frente a posibles desafíos legales y políticos.

Por esta razón, nuestro análisis se centra principalmente en las dimensiones estructurales, políticas y legales que moldearon su adopción. La capacidad administrativa y técnica se hará más visible durante la implementación.³⁶ El caso ilustra lo que puede lograr una capacidad política y relacional sostenida bajo condiciones legislativas ordinarias. La medida generó un amplio consenso político, utilizó un marco estratégico, y aprovechó la posición internacional de Brasil. Sin embargo, existen limitaciones. Por ejemplo, se han planteado desafíos legales y persisten condiciones estructurales subyacentes, particularmente relacionadas con la concentración de riqueza y la complejidad en la organización de los activos. Esto sugiere que, aunque la capacidad política permitió reformas, su eficacia y durabilidad dependerán de cómo se gestionen estas limitaciones a lo largo del tiempo.

4.3 Aprendizajes de los estudios de caso

Argentina y Brasil ilustran dos caminos distintos pero complementarios para hacer tributar a los más ricos. Argentina representa una intervención habilitada por la crisis: un impuesto único sobre la riqueza adoptado en medio de una profunda crisis social, con necesidad de movilizar recursos adicionales, y un fuerte apoyo público. Brasil representa una reforma estratégicamente diseñada: un impuesto mínimo sobre la renta introducido mediante una coordinación política sostenida y un fuerte posicionamiento internacional.

Las diferencias entre ambos casos ilustran cómo distintas formas de capacidad institucional pueden producir resultados comparables a través de distintas vías, y cuáles son los compromisos entre dichos caminos. A pesar de las diferencias, ambos casos revelan patrones consistentes, especialmente en las dimensiones legal, estructural y relacional:

- **El apoyo público tiende a ser amplio, mientras que la resistencia está impulsada por la élite.** Ambos casos registraron altos niveles de apoyo público, con un 80% de aprobación a la contribución argentina.³⁷ En ambos casos, la resistencia organizada provino de un pequeño número de individuos adinerados, confederaciones industriales, asociaciones profesionales y medios aliados, más que de la población general. Esta asimetría entre un amplio apoyo público y la resistencia concentrada de las élites es una característica estructural de estas medidas, no específica de contexto. Tiene implicaciones directas para la estrategia de comunicación política: el público principal para construir apoyo no es la minoría escéptica, sino la mayoría que apoya, que debe ser activada en lugar de convencida. El aporte solidario de Argentina fue efectivo en un contexto de

³⁵ Oficina Internacional de Documentación Fiscal, "Brasil promulga una reforma del impuesto sobre la renta", *Tax News Service*, 13 de noviembre de 2025, https://research.ibfd.org/linkresolver/static/tns_2025-11-13_br_1.

³⁶ De hecho, aunque la autoridad tributaria ya ha emitido algunas regulaciones adicionales relacionadas con la reforma evaluada en este informe (véase, por ejemplo, Instrução Normativa RFB nº 2.299/2025), no reguló el impuesto mínimo que es el foco de este trabajo en el momento de su publicación. Las próximas regulaciones abordarán cuestiones complejas, como los cálculos para el impuesto adicional.

³⁷ Clivajes, "Encuesta: el 80% apoya un impuesto extraordinario a la riqueza," *Diario Perfil*, May 18, 2020.

[economia/2021/04/15/impuesto-a-la-riqueza-la-justicia-acepto-el-reclamo-del-primer-argentino-que-tiene-residencia-en-el-exterior/](https://www.perfil.com/economia/2021/04/15/impuesto-a-la-riqueza-la-justicia-acepto-el-reclamo-del-primer-argentino-que-tiene-residencia-en-el-exterior/).

pandemia, pero más difícil de mantener en condiciones políticas ordinarias. Por otro lado, la medida “fiscalmente neutral” de Brasil, que combina un impuesto redistributivo complementario con una exención para la clase trabajadora, podría resultar estructuralmente más duradero porque no depende de una crisis para su legitimidad. Cuando las preocupaciones de sostenibilidad fiscal son políticamente dominantes, un diseño fiscalmente neutral puede ser una condición previa para el éxito legislativo, no simplemente una preferencia de comunicación.

- **Los cuestionamientos legales suceden rápido, y son sostenidos independientemente del nivel de apoyo legislativo.** Argentina enfrentó más de 80 demandas judiciales en las semanas siguientes a la entrada en vigor de su contribución;³⁸ Brasil vio cinco impugnaciones ante el Tribunal Supremo en pocas semanas tras la promulgación de una ley, y una medida cautelar en un mes.³⁹ Esto ocurrió incluso cuando el apoyo legislativo para las reformas difirió significativamente (con mucha más uniformidad en Brasil), lo que indica que la impugnación legal opera independientemente de la fuerza de la aprobación parlamentaria. Los tribunales no son una línea secundaria de resistencia: son el principal escenario donde migra la resistencia de las élites una vez que se cierran los canales legislativos. Ambos casos confirman la proposición del Marco desarrollado en este informe de que la capacidad legal y la capacidad política deben evaluarse por separado, y que la capacidad legal es frecuentemente la restricción decisiva. En Argentina, las restricciones clave incluían la protección constitucional de la propiedad, las sentencias judiciales sobre aportes no revocables a trusts, y residencia en el extranjero, que dieron lugar a una extensa litigación. En Brasil, hubo desafíos constitucionales inmediatos, medidas cautelares tempranas y resistencia legal organizada. Estas dinámicas ponen de manifiesto dos tipos de restricciones legales: las restricciones estructurales (incrustadas en los regímenes constitucionales y de propiedad) y las restricciones interpretativas (que surgen a través de los tribunales y litigios), lo que sugiere que la arquitectura jurídica y la interpretación judicial pueden prevalecer sobre la intención política y la capacidad administrativa.
- **Las condiciones relacionales globales son decisivas para determinar la viabilidad.** Ambos casos confirman que la base impositiva en sí no está completamente bajo control nacional: la capacidad institucional se produce relacionamente dentro de los sistemas globales de finanzas, derecho y gobernanza. Argentina estaba limitada por estructuras financieras globales en movilidad de capital, y su alta exposición a la riqueza offshore. En Brasil, existen estructuras persistentes de planificación de riqueza y fiscalidad en el extranjero, registros de activos fragmentados y límites al intercambio internacional de información. Pero Brasil se diferenció en que el gobierno moldeó activamente las normas globales — utilizando su posición única durante los procesos del G20, la ONU y los BRICS— y utilizó la posición internacional para facilitar la reforma interna. La estrategia ‘inside-out’ de Brasil —construyendo legitimidad internacional para posibilitar la reforma interna— representa una vía potencialmente transferible. Los avances en los acuerdos internacionales para gravar a los más ricos a través de la Declaración de Río de 2024 en el G20 y el Compromiso de Sevilla en 2025 bajo la agenda de Financiamiento para el Desarrollo de la ONU, no fueron meramente resultados diplomáticos; fueron herramientas que dificultaban descartar la reforma interna por ser “motivada ideológicamente”. La participación internacional en este sentido podría considerarse parte de una estrategia de capacidad política dentro del Marco desarrollado en este informe.

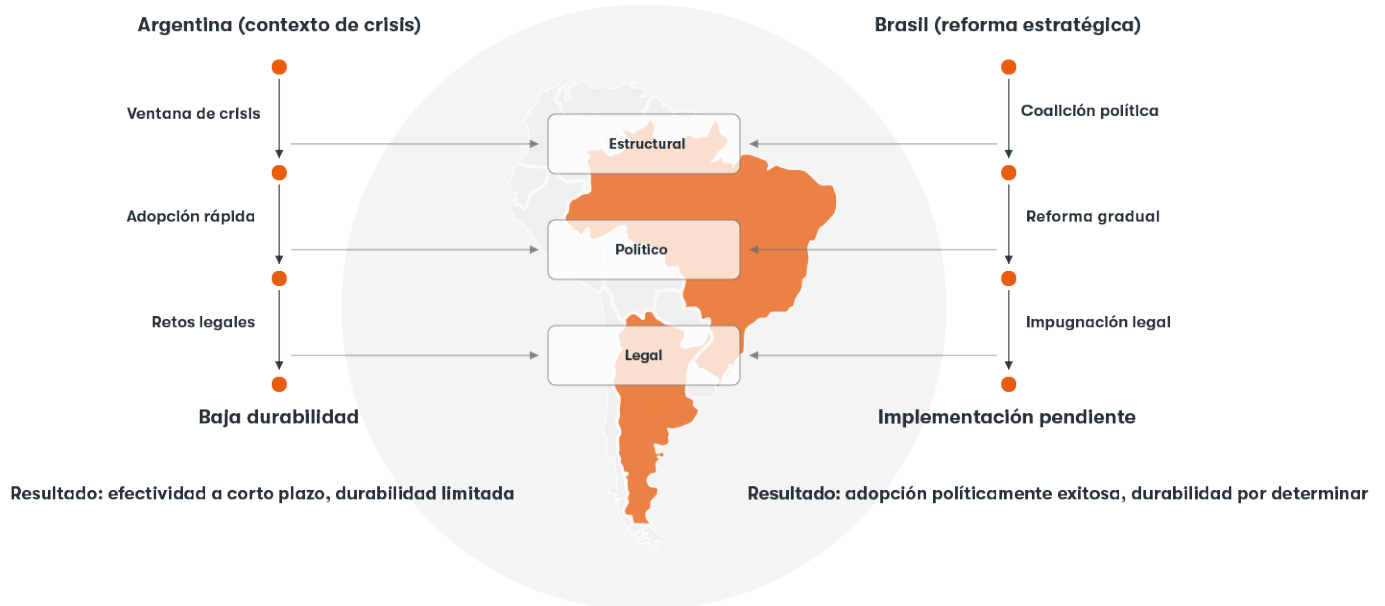
³⁸ Martín Angulo, “En cinco días se presentaron 76 demandas contra el impuesto a la riqueza,” Infobae, April 4, 2021, <https://www.infobae.com/economia/2021/04/04/en-cinco-dias-se-presentaron-76-demandas-contra-el-impuesto-a-la-riqueza/>; Martín Kanenguiser, “Impuesto a la riqueza: la Justicia aceptó el primer reclamo de un argentino que tiene residencia en el exterior,” Infobae, April 15, 2021, <https://www.infobae.com/economia/2021/04/15/impuesto-a-la-riqueza-la-justicia-acepto-el-reclamo-del-primer-argentino-que-tiene-residencia-en-el-exterior/>.

³⁹ STF Já Tem 5 ADIs contra Tributação de Lucros e Renda Elevada,” *Overedito*, 2025, <https://overedito.com.br/justica/stf-ja-tem-5-adis-contra-tributacao-de-lucros-e-renda-elevada/>

- La capacidad puede evolucionar a lo largo del ciclo de implementación, cuando las demandas administrativas generan ganancias duraderas:** ambas reformas se basaron en infraestructuras legales y de datos preexistentes, en lugar de crear nuevos marcos desde cero. Argentina se basó en información del impuesto sobre la riqueza de larga data en el país (el 'Impuesto Sobre los Bienes Personales', ISBP) y en los datos del Estándar Común de Reporte (CRS) como base para identificar contribuyentes y activos. Brasil modificó la legislación fiscal sobre la renta existente en lugar de introducir un nuevo impuesto y utilizó los datos administrativos de su Reserva Federal como base empírica para la reforma. Los países sin infraestructura de base equivalente enfrentarían barreras significativamente mayores para introducir medidas comparables. Esto tiene implicaciones directas para la secuenciación de una reforma: construir sistemas de datos e instrumentos fiscales existentes es una condición previa para medidas más ambiciosas, no una vía paralela. Ambos casos muestran que la capacidad evoluciona a través de la acción. La contribución argentina generó un ciclo virtuoso de mayor capacidad administrativa en el seguimiento de activos *offshore* y el uso internacional de información. La reforma de Brasil generó un nuevo cuerpo de investigación y análisis que supera la reforma en sí misma.
- La adopción y la durabilidad requieren capacidades institucionales diferentes:** Brasil demuestra que una capacidad política altamente desarrollada puede permitir reformas, incluso en contextos polarizados. Las características clave incluían el marco estratégico (neutralidad fiscal), la secuenciación legislativa, la construcción de amplias coaliciones y el uso de evidencia y campañas de comunicación. Argentina muestra que el apoyo público por sí solo no es suficiente, y que la capacidad política debe ir más allá de la adopción. En ambos casos, la capacidad política es una condición necesaria para la reforma, pero su forma y durabilidad determinan los resultados. Una idea central que emerge de ambos casos es la distinción entre capacidad de adopción y durabilidad. En Argentina, la alineación política permitió una adopción rápida, pero la durabilidad se debilitó debido al cambio electoral y los cuestionamientos legales. En Brasil, el amplio consenso político permitió una aprobación casi unánime, pero los primeros litigios señalan que la durabilidad podría trasladarse al ámbito judicial. En ambos casos, la capacidad política suficiente para aprobar legislación no es suficiente para sostener su aplicación a lo largo del tiempo. La durabilidad depende de la solidez legal, la continuidad institucional y la gestión de la resistencia a lo largo de los ciclos electorales.

Comparación de trayectorias Argentina–Brasil

Dos rutas a través de restricciones de capacidad Institucional



5. Aplicación práctica del Marco

Aplicado de forma sistemática, el marco permite a los gobiernos ir más allá de las evaluaciones generalizadas de las 'brechas de capacidad' y, en su lugar, identificar y planificar para los factores institucionales específicos que más limitan la tributación efectiva de los más ricos en cada contexto. Estas limitaciones pueden diferir significativamente entre países y con el tiempo, requiriendo respuestas adaptadas en lugar de soluciones estandarizadas.

En primer lugar, el Marco permite identificar **restricciones determinantes** entre dimensiones. En algunos contextos, la limitación principal puede ser legal (por ejemplo, restricciones al acceso a datos), mientras que en otros puede ser política (por ejemplo, resistencia de las élites) o estructural (por ejemplo, altos niveles de riqueza *offshore*). Al distinguir entre estas dimensiones, los gobiernos pueden centrar los esfuerzos donde es más probable que tengan impacto.

En segundo lugar, el Marco ayuda a tomar **decisiones más informadas sobre la asignación de recursos**, evitando especialmente la tendencia a invertir en exceso en soluciones técnicas o digitales en ausencia de condiciones legales, administrativas o políticas propicias. Aunque las mejoras en los sistemas de datos y la digitalización son importantes, a menudo son insuficientes por sí solas. Sin la autoridad legal para acceder y utilizar los datos, los recursos humanos y la experiencia para administrarlos, o las condiciones políticas para hacer cumplir el cumplimiento, tales inversiones pueden dar resultados limitados.

En tercer lugar, el marco apoya la **secuenciación estratégica y la coordinación de reformas**. Al aclarar cómo interactúan las diferentes dimensiones, el Marco puede ayudar a los gobiernos a determinar qué reformas son requisitos previos para otras. Por ejemplo, fortalecer los poderes legales para acceder a la información puede ser un primer paso necesario antes de invertir en análisis avanzados de datos. De manera similar, construir apoyo político puede ser esencial para mantener la aplicación administrativa a lo largo del tiempo.

Secuenciación para gravar a los más ricos



6. Implicaciones para la política pública y futuras reformas

El análisis presentado en esta presentación tiene implicaciones directas sobre cómo los gobiernos y actores internacionales abordan la tributación de los más ricos y la gobernanza de la riqueza extrema. Sugiere una estrategia más amplia, más allá de un enfoque estrecho en el diseño de políticas, que centra la capacidad institucional, la secuenciación y la coordinación en múltiples dimensiones.

6.1 Recomendaciones clave

Las estrategias de reforma que integran evaluación de capacidades, acción multidimensional y coordinación internacional tienen más probabilidades de traducir compromisos políticos en resultados efectivos y duraderos. Con esta premisa, de este informe se desprenden las siguientes recomendaciones:

- **Comenzar con una evaluación de capacidad, no solo con el diseño de políticas.** Realizar una evaluación sistemática de la capacidad institucional antes de introducir nuevas medidas fiscales, identificando las restricciones determinantes que moldearán la implementación. Identificar dichas restricciones —ya sean legales, políticas, estructurales, administrativas o técnicas— permite a los gobiernos determinar qué reformas son factibles, qué condiciones previas deben abordarse y dónde se pueden avanzar pronto. Esto reduce el riesgo de adoptar políticas que sean difíciles de hacer cumplir o mantener en la práctica. La capacidad debe evaluarse a lo largo del tiempo, no solo en la adopción.
- **Actuar a través de múltiples dimensiones y secuenciar reformas estratégicamente.** Abordar en paralelo factores estructurales, políticos, legales, administrativos y técnicos, reconociendo que el progreso en un área depende de condiciones habilitantes en otras. Identificar qué reformas son requisitos previos para otras (por ejemplo, acceso legal a datos antes de análisis avanzados) e implementar fases para gestionar la resistencia y el riesgo. Incluso el progreso incremental puede ser más efectivo cuando se coordina, ya que los cambios entre dimensiones pueden reforzarse mutuamente y reducir los riesgos de implementación.
- **Priorizar las bases legales y políticas.** Fortalecer la autoridad legal para acceder y utilizar datos, asegurar el cumplimiento y construir un apoyo político duradero para adoptar y sostener reformas junto con inversiones en sistemas técnicos. El fortalecimiento de los marcos legales y la construcción de apoyo político duradero deben tratarse como componentes centrales de los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades, y no como pasos secundarios o posteriores.
- **Fortalecer y ampliar la cooperación internacional.** La capacidad relacional debe tratarse como una condición fundamental. Mejorar el acceso a la información transfronteriza, potenciar el uso de los mecanismos de intercambio existentes y apoyar el desarrollo de estándares globales de transparencia para abordar las restricciones generadas externamente es esencial. Para muchos países —especialmente en contextos de ingresos bajos y medios— el progreso dependerá tanto de reducir las limitaciones externas como de la reforma interna.

7. Conclusión

Los esfuerzos para gravar a los más ricos han avanzado significativamente en los últimos años, respaldados por cada vez más evidencia sobre la escala de la concentración de la riqueza, la sub-imposición relativa en la cima, y sus impactos económicos y sociales más amplios, junto con una mayor atención pública y política a estos temas. Este artículo concluye que el éxito de las medidas fiscales sobre los más ricos depende en última instancia de la capacidad institucional de los Estados, entendida en sentido amplio. Requiere que los Estados no solo diseñen medidas fiscales adecuadas, sino que construyan las condiciones necesarias para gobernar eficazmente la riqueza extrema: visibilidad a través de los datos, alcance mediante la autoridad legal, administración y coordinación, y una aplicación sostenida a lo largo del tiempo. En muchos contextos, estas condiciones están moldeadas tanto por dinámicas de poder y estructuras financieras globales como por los arreglos institucionales domésticos.

El Marco de Capacidad Institucional aporta una contribución práctica a esta agenda: una herramienta diagnóstica para identificar restricciones vinculantes, una herramienta de planificación política para apoyar la secuenciación y priorización de reformas, y una aportación conceptual a discusiones internacionales en curso sobre cooperación fiscal y la gobernanza de la riqueza extrema.

A medida que los procesos internacionales —incluidos los que tienen lugar actualmente en las Naciones Unidas— continúan avanzando en los debates sobre una fiscalidad justa y eficaz, será esencial integrar la capacidad institucional en el centro del diseño de políticas. Sin ella, los compromisos políticos corren el riesgo de seguir siendo aspiracionales. Con ello, existe un camino más claro para traducir esos compromisos en resultados efectivos, sostenidos y equitativos.

ANEXO

La siguiente tabla resume las cinco dimensiones interdependientes centrales de la capacidad institucional, junto con las condiciones globales transversales que las moldean. Proporciona un conjunto de preguntas diagnósticas indicativas para apoyar la evaluación a nivel de país. Estas no son exhaustivas ni prescriptivas, pero están destinadas a ayudar a identificar restricciones vinculantes que determinan la viabilidad, implementación y durabilidad de gravar a los más ricos, así como a informar estrategias

Marco de Capacidad Institucional: matriz diagnóstica		
Dimensión	Descripción	Preguntas diagnósticas indicativas
Capacidad estructural	Da forma a la viabilidad (lo que es posible) antes de que comience el diseño o la implementación de políticas. Incluye la organización del poder económico e institucional, la riqueza y la autoridad dentro del Estado y la economía.	<p>¿Dónde se mantiene la riqueza (nacional frente a offshore)?</p> <p>¿Cómo se estructura la riqueza (por ejemplo, corporativa, basada en fideicomisos, transfronteriza, sociedades holding)?</p> <p>¿Quién controla los puntos de veto institucionales que pueden bloquear o diluir la reforma (por ejemplo, tribunales, actores subnacionales, reguladores financieros)?</p> <p>¿Los tribunales o marcos constitucionales limitan el diseño de medidas fiscales progresivas (es decir, impuestos que aumentan con la capacidad de pagar o dirigir la riqueza concentrada), por ejemplo, mediante protecciones de la propiedad o límites en el diseño fiscal?</p> <p>¿Cómo afectan los niveles de desigualdad y confianza en las instituciones al cumplimiento y la aplicación fiscal?</p>
Capacidad política	Moldea la capacidad de adoptar, implementar y sostener la reforma a lo largo del tiempo. Refleja las relaciones de poder, el compromiso político y la capacidad de gestionar la resistencia.	<p>¿Existe un compromiso político sostenido para gravar a los más ricos entre las instituciones gubernamentales?</p> <p>¿Hasta qué punto puede el liderazgo político resistir y gestionar la reacción de las élites, incluyendo el lobby, los litigios y las narrativas de fuga de capitales?</p> <p>¿Qué tan influyentes son las élites económicas en la configuración del diseño y la aplicación de políticas?</p> <p>¿Cuál es el nivel de apoyo público para gravar a los más ricos y cómo se ve moldeado por las percepciones de justicia e inequidad?</p> <p>¿Está diseñada la secuenciación de reformas para reducir la resistencia política y económica a lo largo del tiempo?</p> <p>¿Existen mecanismos para garantizar la continuidad de la implementación a través de los ciclos políticos y los cambios en el gobierno?</p>
Capacidad jurídica	Moldea la capacidad de identificar, acceder y gravar la riqueza en la práctica. Incluye marcos legales, poderes y prácticas institucionales que permiten o limitan la implementación.	<p>¿Tienen las autoridades fiscales la autoridad legal para acceder a datos de terceros (por ejemplo, bancos, registros, otras agencias gubernamentales)?</p> <p>¿Existen barreras legales para identificar a los contribuyentes o rastrear la propiedad de activos (por ejemplo, disposiciones de secreto, leyes de protección de datos)?</p> <p>¿Qué mecanismos de intercambio de información existen a nivel nacional e internacional, y qué tan eficazmente se utilizan?</p> <p>¿Qué instrumentos fiscales existentes (por ejemplo, retenciones, impuestos sobre las propiedades, herencias) que pueden aprovecharse para hacer tributar a los más ricos?</p> <p>¿Hasta qué punto se pueden utilizar de forma más eficaz los marcos legales existentes sin requerir una reforma legislativa importante?</p> <p>¿Existen inconsistencias legales o incentivos que socavan los esfuerzos para gravar a los más ricos?</p>

Marco de Capacidad Institucional: matriz diagnóstica

Dimensión	Descripción	Preguntas diagnósticas indicativas
Capacidad administrativa	Define la capacidad para implementar y hacer cumplir la tributación. Incluye las capacidades organizativas de las autoridades fiscales y la coordinación entre instituciones.	<p>¿Existe una unidad dedicada a los individuos de alto patrimonio dentro de la autoridad fiscal?</p> <p>¿Tiene el personal la experiencia y los recursos para investigar estructuras complejas de riqueza?</p> <p>¿Son suficientes las estrategias de personal, formación y retención para mantener la capacidad a lo largo del tiempo?</p> <p>¿Son creíbles y aplicadas eficazmente las herramientas de cumplimiento —como auditorías, sanciones y procesos judiciales?</p> <p>¿Qué salvaguardas existen para evitar la captura regulatoria, especialmente en los acuerdos de cumplimiento cooperativo?</p> <p>¿Qué tan eficazmente se coordinan las funciones operativas, analíticas y de liderazgo dentro de la administración tributaria?</p>
Capacidad técnica y de datos	Moldea la capacidad de identificar, valorar y rastrear la riqueza. Incluye sistemas de datos, registros y herramientas analíticas, e interactúa con factores legales, políticos y estructurales.	<p>¿Qué datos existen sobre la propiedad de activos, los flujos de ingresos y las estructuras de patrimonio?</p> <p>¿Hasta qué punto pueden las autoridades fiscales acceder y utilizar datos de fuentes nacionales e internacionales?</p> <p>¿Dónde están los principales puntos ciegos (por ejemplo, activos offshore, fideicomisos, empresas privadas)?</p> <p>¿Qué tan efectivos son en la práctica los mecanismos internacionales de intercambio de información existentes?</p> <p>¿Qué inversiones se han realizado en sistemas de datos, registros y herramientas analíticas?</p> <p>¿Cómo interactúan las reformas en el acceso y la transparencia de los datos con las dinámicas de poder (por ejemplo, la resistencia de instituciones financieras o titulares de activos)?</p>
Condiciones estructurales globales	Explica cómo los sistemas financieros, legales e institucionales globales moldean la capacidad nacional para gravar la riqueza.	<p>¿Hasta qué punto se mantiene o estructura la riqueza nacional en el extranjero?</p> <p>¿El país accede y utiliza eficazmente los sistemas internacionales de intercambio de información?</p> <p>¿Qué jurisdicciones o actores externos limitan la capacidad de ejecución?</p> <p>¿Cómo influyen los centros financieros globales en los resultados fiscales internos?</p> <p>¿Son suficientes los marcos de cooperación internacional para apoyar la aplicación?</p>