

Do desenho à capacidade: um marco de capacidade institucional para a tributação efetiva dos mais ricos



Do desenho à capacidade: um marco de capacidade institucional para a tributação efetiva dos mais ricos

Escrito por Fernanda Balata e Maria Emilia Mamberti, com design de Luke Holland e tradução por Fernanda Balata.

Este trabalho foi possível graças ao apoio da Thirty Percy Foundation e da Rosa Luxemburg Foundation. Agradecemos a Giovanni Occhiali e Verónica Grondona pelas conversas úteis sobre o tema, e a George Bangham, Luke Holland e María Ron Balsera pela revisão deste relatório.

Sumário

1. Introdução	4
2. A restrição central: por que tributar os mais ricos é difícil	5
2.1 Descompasso estrutural	5
2.2 Assimetrias institucionais	5
2.3 Falhas de fiscalização podem ser produzidas e mantidas	6
2.4 Rumo a uma abordagem multidimensional	6
3. O Marco de Capacidade Institucional: cinco dimensões centrais	6
3.1 Capacidade estrutural	7
3.2 Capacidade política	8
3.3 Capacidade jurídica	8
3.4 Capacidade administrativa	9
3.5 Capacidade técnica e de dados	10
3.6 Condições estruturais globais	11
4. Lições comparativas: Argentina e Brasil	12
4.1 A “contribuição solidária” da Argentina em 2020	12
4.2 O imposto mínimo brasileiro sobre altas rendas	13
4.3 Lições transversais	13
5. Aplicação prática do marco	16
6. Implicações para políticas públicas e reformas	17
6.1 Principais recomendações	17
7. Conclusão	18
Anexo	
Marco de Capacidad Institucional: matriz diagnóstica	19

Resumo executivo

Os debates sobre a tributação dos mais ricos avançaram significativamente nos últimos anos. As evidências mostram que a riqueza está cada vez mais concentrada no topo da distribuição. Ao mesmo tempo, as pessoas mais ricas da sociedade frequentemente pagam alíquotas efetivas de imposto substancialmente inferiores às aplicadas aos cidadãos comuns.¹ Em resposta, cresce a pressão pública, em diferentes países, em favor de impostos sobre a riqueza, de impostos mínimos efetivos sobre indivíduos de alto patrimônio líquido e reformas na tributação de heranças e de rendimentos do capital.²

Este briefing argumenta que, para além do debate sobre o desenho das políticas públicas, o desafio central está nas restrições de capacidade institucional que limitam a capacidade dos Estados de adotar, aplicar e sustentar tais medidas na prática. Os esforços para tributar os mais ricos enfrentam restrições enraizadas no descompasso entre a forma como a riqueza privada opera e a forma como os governos funcionam: a riqueza mantida por meio de estruturas offshore pode ficar fora da jurisdição tributária doméstica;³ arranjos complexos de propriedade, como trusts e outras estruturas fiduciárias, podem limitar a aplicabilidade jurídica; e registros fragmentados de ativos podem dificultar a identificação e a avaliação patrimonial.⁴

Em muitos contextos, falhas de fiscalização e aplicação da legislação tributária são produzidas e mantidas por entraves legais e interferência política, demonstrando as assimetrias entre a capacidade institucional dos Estados e o caráter transnacional das infraestruturas financeiras, jurídicas e comunicacionais que organizam e protegem a riqueza extrema.⁵ Embora tais assimetrias criem condições desiguais, elas não impedem a ação efetiva quando a capacidade institucional é fortalecida de forma estratégica.

O documento apresenta um *Marco de Capacidade Institucional para a Tributação Efetiva dos Mais Ricos*, que reconhece que a tributação efetiva da riqueza altamente concentrada depende da interação entre condições estruturais, políticas, jurídicas, administrativas e técnico-informacionais, por sua vez moldadas pelos sistemas financeiros globais.⁶ O marco se baseia nas experiências de reformas recentes na Argentina e no Brasil, mostrando que:

- Adoção, efetividade da implementação e durabilidade são desafios distintos, que exigem diferentes formas de capacidade política e institucional.
- As restrições jurídicas são frequentemente mais críticas do que as limitações técnicas.
- A riqueza offshore, e os sistemas financeiros e jurídicos globais, são restrições centrais à base tributária efetiva.
- O apoio público é consistentemente amplo, enquanto a resistência é conduzida por elites e dotada de muitos recursos.
- A capacidade institucional nem sempre é uma pré-condição; ela pode ser construída por meio da implementação.

¹ Zucman, G. (2024). *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*. Relatório encomendado pela Presidência Brasileira do G20. Acesso em 30 de março de 2026, em: <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). *Tax progressivity and inequality: Minimum taxation of high-net-worth individuals in Latin America and the Caribbean*. Acesso em 16 de abril de 2026, em: <https://taxobservatory.world/publication/progressive-taxation-and-inequality-minimum-taxation-of-high-net-worth-individuals-in-latin-america-and-the-caribbean/>

² Oxfam. (2023). *Survival of the richest: How we must tax the super-rich now to fight inequality*; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2023). *Taxing wages 2023: Indexation of labour taxation and benefits in OECD countries*. OECD Publishing.

³ Zucman, G. (2015). *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens*. University of Chicago Press.

⁴ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2021). *Tax administration 2021: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*. OECD Publishing.

⁵ Zucman, G. (2015). *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens*. University of Chicago Press; Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2019). "Tax evasion and inequality". *American Economic Review*, 109(6), 2073–2103.

⁶ Besley, T., & Persson, T. (2014). "Why do developing countries tax so little?". *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 99–120; Moore, M. (2015). "Tax and the governance dividend". *World Development*, 70, 171–18

Em vez de oferecer uma solução única para todos os contextos, o marco fornece uma abordagem estruturada para apoiar governos, administrações tributárias e formuladores de políticas públicas na identificação das restrições mais críticas, na avaliação da prontidão institucional, no sequenciamento de reformas e na formulação de estratégias adequadas a cada contexto.

A recomendação central deste documento é ampliar o foco: além do desenho de novos instrumentos tributários para uma abordagem que também incorpore as múltiplas dimensões da prontidão institucional necessária à tributação efetiva dos mais ricos. Sem a construção dessas condições institucionais – por meio da priorização e do investimento simultâneos em autoridade jurídica, condições políticas, sistemas administrativos e cooperação internacional – mesmo políticas bem desenhadas correm o risco de ter eficácia limitada ou de não se sustentar na prática.

1. Introdução

Evidências cada vez mais robustas mostram que a riqueza está cada vez mais concentrada no topo da distribuição.⁷ Ao mesmo tempo, as pessoas mais ricas da sociedade frequentemente pagam alíquotas efetivas substancialmente inferiores⁸ às aplicáveis à renda do trabalho.⁹

Nesse contexto, os debates sobre a tributação dos mais ricos vêm avançando significativamente em espaços de formulação de políticas nacionais, subnacionais e internacionais. Embora uma variedade de instrumentos de política esteja sendo proposta – em particular aqueles voltados à concentração extrema de riqueza, com faixas elevadas de incidência, tributação mínima efetiva sobre indivíduos de alta renda, e reformas sobre ganhos de capital e heranças –, menos atenção tem sido dedicada a uma pergunta mais fundamental: **como os Estados podem implementar essas medidas de forma efetiva na prática?**

Em muitos contextos, essa pergunta tornou-se uma restrição concreta ou um argumento usado para adiar reformas. Mesmo quando existe compromisso político e há opções de política disponíveis, a implementação pode ser parcial, desigual ou revertida ao longo do tempo.¹⁰

Este relatório desloca o foco do debate sobre se os mais ricos devem pagar mais impostos – e sobre o desenho dessas medidas tributárias – para a questão de como essas medidas podem ser operacionalizadas e sustentadas na prática. Ele não revisita o argumento teórico mais amplo em favor da tributação da riqueza, que já está bem estabelecido na literatura.¹¹ Em vez disso, ele parte de aprendizados de experiências recentes no contexto sul-americano para desenvolver uma ferramenta diagnóstica sobre a economia política da capacidade institucional.

O marco aqui proposto reconhece que a capacidade de tributar os mais ricos é moldada não apenas por ferramentas administrativas e técnicas, mas pela interação entre marcos jurídicos, dinâmicas políticas, arranjos institucionais e estruturas financeiras globais. O objetivo é oferecer uma abordagem estruturada para compreender essas condições, identificar restrições críticas, e apoiar trajetórias de reforma específicas a cada contexto.

⁷ Para os fins deste briefing, riqueza refere-se ao estoque líquido de ativos econômicos detidos por um indivíduo ou domicílio, incluindo ativos financeiros, participação societária, imóveis, terra e outras formas de capital privado, calculado como ativos menos passivos. Riqueza extrema refere-se ao segmento mais alto da distribuição da riqueza, no qual os níveis de propriedade de ativos conferem não apenas vantagem econômica, mas também influência desproporcional sobre mercados, políticas públicas e alocação de recursos. O limiar que define a riqueza extrema pode variar de acordo com o contexto nacional.

⁸ Quanto aos critérios utilizados para definir indivíduos de alto patrimônio, os dois mais comuns, por ampla margem, são ativos ou patrimônio líquido e renda. Muito menos comuns são os critérios de personalidade proeminente e de diretor ou acionista incluído no programa de grandes contribuintes, embora esses dois critérios sejam mais frequentes em países de menor renda. Ver Garcimartin, C. e Díaz de Sarralde Míguez, S. (2025). Overview of Tax Administrations in CIAT Countries. Results of ISORA 2023. Volume II (Special forms). Centro Interamericano de Administraciones Tributárias. Panamá. https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2025_overview_II.pdf

⁹ Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G., e outros. (2026). World inequality report 2026. World Inequality Lab; Zucman (2024); Observatório Fiscal Internacional (2026).

¹⁰ Comissão Europeia: Directorate-General for Taxation and Customs Union et al. (2026). Wealth taxation, including net wealth, capital and exit taxes – Final report. Volume 1. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/0817231>

¹¹ Piketty, T. (2014). Capital in the twenty-first century. Harvard University Press; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2018). The role and design of net wealth taxes in the OECD. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>

2. A restrição central: por que tributar os mais ricos é difícil

Os esforços para tributar os mais ricos enfrentam um conjunto de restrições estruturais e institucionais que limitam a implementação efetiva. Essas restrições não são primordialmente técnicas; elas refletem descompassos mais profundos entre a forma como a riqueza é gerada e organizada nas economias contemporâneas, e a forma como os sistemas tributários e as instituições estatais foram concebidos para operar.

2.1 Descompasso estrutural

Nas últimas décadas, os padrões de acumulação de riqueza mudaram de forma significativa. Em muitos países, **a riqueza passou a crescer mais rapidamente do que a renda**, impulsionada pela financeirização, valorização dos ativos e pela importância cada vez maior do patrimônio como forma de garantir segurança financeira.¹² A riqueza também passou a ser mantida, cada vez mais, em ativos financeiros, em vez de fluxos regulares de renda; organizada por meio de diferentes jurisdições; e estruturada em arranjos complexos de propriedade.

Em contraste, **os sistemas tributários continuam, em grande medida, voltados à tributação da renda do trabalho e do consumo, e não ao estoque, à composição e à estrutura da riqueza**.¹³ Enquanto o capital se tornou altamente móvel entre jurisdições, a autoridade dos Estados permanece territorialmente delimitada, operando sobretudo dentro de jurisdições nacionais e com capacidade limitada para alcançar ativos mantidos fora delas. Isso cria desafios persistentes para identificar, avaliar e tributar ativos — especialmente quando os ativos são mantidos offshore ou estruturados por meio de arranjos transfronteiriços complexos. O resultado é um descompasso estrutural entre onde e como a riqueza é mantida e os instrumentos disponíveis aos governos para alcançá-la.

2.2 Assimetrias institucionais

Essas mudanças estruturais são agravadas pelas assimetrias entre os detentores de grandes fortunas e as instituições do Estado. Pessoas no topo da distribuição da riqueza geralmente têm acesso a **estruturas jurídicas sofisticadas, como trusts, holdings e outros arranjos fiduciários, além de serviços financeiros e de consultoria** que lhes permitem organizar seus ativos, preservar altos níveis de concentração patrimonial, reduzir suas obrigações tributárias e limitar a visibilidade de sua riqueza.

Em contraste, **a capacidade estatal é frequentemente fragmentada entre instituições** com diferentes mandatos, sistemas de dados e níveis de autoridade. As administrações tributárias podem enfrentar restrições para acessar informações, coordenar ações entre órgãos públicos ou sustentar investigações longas e complexas.¹⁴ Essa assimetria não é apenas uma questão de recursos; é também uma questão de organização, coordenação e desenho institucional. Diferentemente da renda, que está sujeita a sistemas bem estabelecidos de declaração e tributação, **a riqueza ainda carece de mecanismos abrangentes e coordenados de governança, tanto no âmbito nacional quanto internacional**.

Essas assimetrias moldam as condições em que a tributação é proposta e implementada, mas não determinam seus resultados. Quando a capacidade institucional é fortalecida e coordenada em diferentes dimensões, os Estados podem superar parcialmente essas restrições e melhorar sua capacidade de fiscalização e aplicação da legislação tributária.

¹² Piketty (2014).

¹³ OCDE. (2024). *Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. OECD Publishing;

OCDE. (2025). *Revenue Statistics 2025: Disentangling Personal Income Tax Revenue in OECD Countries*. OECD Publishing.

¹⁴ OCDE. (2021). *Tax administration 2021: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*. OECD Publishing; Alstadsæter et al. (2019).

2.3 Falhas de fiscalização podem ser produzidas e mantidas

Uma implicação central é que falhas de fiscalização e de aplicação da legislação tributária podem ser ativamente produzidas e mantidas por uma combinação de fatores jurídicos, políticos e institucionais – e não apenas pelo descumprimento das normas.

Marcos jurídicos podem limitar o acesso à informação ou restringir o alcance da tributação. Interferências ou pressões políticas – vindas de interesses econômicos organizados, lobby, litigância ou cálculos eleitorais – podem enfraquecer a fiscalização, atrasar reformas ou levar à diluição ou reversão de políticas. Escolhas de desenho institucional – como autoridade fragmentada, requisitos frágeis de transparência ou poderes investigativos limitados – podem reduzir ainda mais a efetividade das medidas. Nesse contexto, as falhas de fiscalização não devem ser compreendidas apenas como déficits de capacidade, mas como resultados moldados por relações de poder e por arranjos de governança subjacentes.

O fortalecimento da capacidade institucional também não é apenas um desafio doméstico. Em muitos casos – especialmente em países de baixa e média renda –, as restrições são moldadas por sistemas financeiros e jurídicos internacionais que permitem a manutenção de riqueza offshore, limitam a troca efetiva de informações e concentram poder financeiro em um pequeno número de jurisdições.

2.4 Rumo a uma abordagem multidimensional

Essas dinâmicas apontam para a necessidade de uma compreensão mais ampla da capacidade institucional. Em vez de se concentrar de forma restrita nas capacidades administrativas ou técnicas, este documento reconhece que **a capacidade institucional também reflete relações de poder subjacentes – em especial, a capacidade dos Estados de definir, alcançar e governar a riqueza concentrada diante de resistência organizada e de estruturas financeiras transfronteiriças.**¹⁵

Fortalecer a capacidade institucional, nesse sentido mais amplo, é, portanto, uma condição necessária para transformar compromissos políticos em uma tributação efetiva e duradoura de altos níveis de riqueza concentrada.

3. O Marco de Capacidade Institucional: cinco dimensões centrais

Esta seção apresenta um marco multidimensional para avaliar a capacidade institucional necessária para tributar os mais ricos de forma eficaz. O marco está organizado em torno de **cinco dimensões centrais: condições estruturais, políticas, jurídicas, administrativas e técnicas e de dados**, além de considerar como as restrições de capacidade são moldadas pela estrutura dos sistemas financeiros e jurídicos globais. Essas dimensões são interdependentes: fragilidades em uma área podem comprometer avanços em outras, e reformas efetivas normalmente exigem ação coordenada em várias frentes.

Com base em aprendizados da literatura existente e da experiência de diferentes países, o marco oferece perguntas diagnósticas para ajudar a avaliar a capacidade institucional, identificar restrições críticas e revelar pontos de alavancagem. Essas perguntas não são prescritivas nem universais; foram concebidas para apoiar abordagens específicas a cada contexto, levando em conta diferenças nos arranjos institucionais, nas condições políticas e na estrutura e composição da riqueza.

¹⁵ Besley e Persson, 2014

3.1 Capacidade estrutural

A capacidade estrutural refere-se à **forma como poder, riqueza, atividade econômica e autoridade são organizados** dentro do sistema institucional e econômico de um país. Ela capta as condições subjacentes que moldam a viabilidade de tributar os mais ricos antes mesmo que o desenho ou a implementação da política sejam iniciados.

Essa dimensão importa porque características estruturais – como arranjos federativos de governança, proteções constitucionais à propriedade e a organização da autoridade judicial – podem viabilizar ou restringir esforços de tributação independentemente da capacidade administrativa. Por exemplo, em sistemas federativos, autoridade e dados são frequentemente distribuídos entre diferentes níveis de governo. Em alguns casos, informações-chave – como registros fundiários e imobiliários – são mantidas por autoridades subnacionais, que podem ter capacidade mais limitada ou não compartilhar dados de forma efetiva com as administrações tributárias centrais. Ao mesmo tempo, a proximidade entre governos locais e contribuintes pode aumentar a exposição à pressão política ou à captura, especialmente quando autoridades locais são responsáveis pela implementação. Arranjos federativos também podem limitar o conjunto de tributos que podem ser administrados em diferentes níveis, restringindo as opções de política.

O papel dos tribunais também é significativo no nível estrutural. Quando proteções constitucionais à propriedade estão fortemente incorporadas e a autoridade judicial é independente, os tribunais podem definir os limites externos das formas de tributação consideradas juridicamente permissíveis. Essas características institucionais moldam o espaço de políticas viável antes que medidas específicas sejam desenhadas ou implementadas, particularmente em contextos nos quais a tributação pode ser contestada por suposta incompatibilidade com princípios constitucionais.¹⁶

A forma como a riqueza é mantida afeta ainda mais sua visibilidade e sua possibilidade de tributação. Quando ativos são estruturados por meio de veículos jurídicos complexos ou mantidos offshore, identificar e tributar a riqueza torna-se significativamente mais difícil, especialmente na ausência de forte cooperação internacional. Evidências sugerem que a importância da riqueza offshore varia amplamente entre regiões, com participações substancialmente mais altas em alguns contextos de média e baixa renda, limitando a base tributária efetiva disponível às autoridades nacionais. A OCDE estima que, no Japão, apenas 1% da riqueza era mantida offshore; na América do Norte, essa proporção é de 3%, enquanto na América Latina chega a 29%.¹⁷

As condições estruturais também moldam o comportamento dos contribuintes. Evidências mostram que fatores relacionados à “moral tributária”, incluindo percepções de justiça, reciprocidade e confiança nas instituições públicas, podem influenciar significativamente os níveis de conformidade.¹⁸ Esses fatores estão intimamente ligados aos níveis de desigualdade, à estrutura da economia e a legados históricos, podendo reforçar ou comprometer a eficácia dos esforços de tributação.

As questões-chave, portanto, incluem a distribuição de autoridade entre níveis de governo, o papel dos tribunais na definição dos limites jurídicos da política e da fiscalização tributária, e a exposição a sistemas financeiros transfronteiriços.

¹⁶ Indivíduos de alto patrimônio frequentemente estão em melhor posição para contestar medidas tributárias judicialmente, o que pode atrasar ou enfraquecer sua implementação. Ver, por exemplo, Buchanan, J. e McLaughlin, L. (2017). *Revenue Administration: Implementing a High-Wealth Individual Compliance Program* (“...por exemplo, não aceitar provas diretas ou indiretas de renda, não permitir acesso a determinadas formas de registros financeiros, emitir decisões inconsistentes ou demorar excessivamente para decidir, ou recorrer a ações judiciais que bloqueiem medidas tempestivas de conformidade”). FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/tnm/2017/tnm1707.pdf>

¹⁷ OCDE. (2009). *Engaging with high net worth individuals on tax compliance*. OECD Publishing. 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). *Innovations in tax compliance: Conceptual framework* (Documento de Pesquisa sobre Políticas n.º 9032). Grupo Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/816431569957130111/pdf/Innovations-in-Tax-Compliance-Conceptual-Framework.pdf>

3.2 Capacidade política

A capacidade política refere-se à capacidade dos governos de adotar, implementar e sustentar reformas voltadas aos mais ricos ao longo do tempo. Ela reflete condições político-econômicas subjacentes, incluindo a distribuição de poder, o nível de compromisso político, as percepções públicas sobre tributação e a capacidade das instituições de administrar resistências e sustentar reformas.

Essa dimensão é crítica porque reformas voltadas aos mais ricos frequentemente enfrentam seus maiores desafios não no momento da adoção, mas durante a implementação e a fiscalização. Evidências de diferentes países apontam para um **alto risco de interferência política**, uma vez que a riqueza concentrada está associada a influência econômica e política significativa, incluindo a capacidade de fazer lobby contra ações de fiscalização.¹⁹ Essa influência pode ser exercida por meio de lobby, litigância ou pressão sobre instituições, com a fiscalização frequentemente dependendo de contestação jurídica e da interpretação judicial de práticas de elisão.²⁰ Em alguns contextos, os próprios indivíduos de alto patrimônio estão inseridos nos sistemas políticos, tornando ainda mais tênue a fronteira entre contribuintes e tomadores de decisão.²¹

Os países têm adotado diferentes estratégias para enfrentar esses riscos. Liderança forte e coordenada – entre administrações tributárias, ministérios da fazenda e instituições políticas – tem sido identificada como um fator-chave para avançar e sustentar reformas. A coordenação interinstitucional é particularmente importante para manter a consistência entre desenho de política, fiscalização e comunicação pública. O momento político também pode importar: reformas podem ser mais viáveis em janelas políticas específicas, como logo após mandatos eleitorais.

Construir e manter apoio público é igualmente importante. Evidências sugerem que a **aceitação pública da tributação dos mais ricos é influenciada por percepções de justiça, desigualdade e credibilidade das instituições**. Estratégias de comunicação direcionadas, transparência sobre os objetivos da política e uso de evidências para demonstrar a justificativa e o impacto potencial das reformas podem ajudar a fortalecer o apoio e contrapor narrativas que enquadram tais medidas como politicamente motivadas ou economicamente prejudiciais. O engajamento com partes interessadas – incluindo sociedade civil, especialistas e mídia – pode reforçar ainda mais a legitimidade e melhorar o desenho da política.

A capacidade política também abrange a capacidade de resistir e administrar a reação das elites, incluindo lobby, litigância e ameaças de fuga de capitais ou desinvestimento. Inclui ainda a capacidade de sequenciar reformas de forma a reduzir resistências e administrar riscos, além de sustentar a implementação ao longo de ciclos eleitorais e mudanças de governo.

3.3 Capacidade jurídica

A capacidade jurídica refere-se aos marcos legais, poderes e práticas institucionais que permitem aos Estados identificar, acessar e tributar a riqueza na prática. Ela capta em que medida as leis existentes facilitam ou restringem a implementação de medidas voltadas aos mais ricos.

Enquanto a capacidade estrutural define os limites legais e constitucionais dentro dos quais a tributação opera, a capacidade jurídica concentra-se em como as leis e poderes

¹⁹ Arlen, G., & Burelli, C. (2022). "Getting real about taxes: Offshore tax sheltering and realism's ethic of responsibility". *Ethics & International Affairs*, 36(2), 231–258. <https://doi.org/10.1017/S0892679422000156>

²⁰ Knobel, A., & Meinzer, M. (2025). Asset beneficial ownership: Enforcing wealth tax & other positive spillover effects. Helping to address money laundering, corruption and to enforce taxes on capital and income. Tax Justice Network. <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2025/03/Asset-beneficial-ownership-%E2%80%93-Enforcing-wealth-tax-other-positive-spillover-effects-.pdf>

²¹ Como documentam estudos sobre poder oligárquico e influência das elites nos resultados de políticas públicas. Ver 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>

existentes são usados, interpretados e coordenados para implementar a tributação na prática. Essa dimensão é crítica porque as restrições são frequentemente presumidas como técnicas quando, na realidade, são jurídicas. Limitações ao acesso à informação, regras rígidas de sigilo ou lacunas de autoridade legal podem impedir a fiscalização efetiva mesmo quando existem sistemas administrativos em funcionamento. Ao mesmo tempo, a capacidade jurídica não é determinada apenas pela legislação formal: práticas institucionais, interpretação e coordenação entre órgãos públicos também moldam como os poderes legais são utilizados na prática.

Uma questão central é o acesso à informação. A tributação efetiva dos mais ricos depende da capacidade das autoridades tributárias de obter dados de terceiros, incluindo instituições financeiras, outros órgãos governamentais e contrapartes internacionais. Enquanto alguns marcos jurídicos exigem declaração e compartilhamento de informações, outros incluem regras rígidas de proteção de dados ou sigilo bancário que limitam o acesso. Mesmo quando as barreiras formais são limitadas, a falta de coordenação ou a fragmentação institucional podem restringir o uso prático das informações disponíveis.

Ao avaliar a capacidade jurídica, é importante distinguir entre restrições que exigem reforma legal ou constitucional e aquelas que podem ser enfrentadas por meio de interpretação regulatória, prática administrativa ou uso estratégico de poderes legais existentes. A experiência de diferentes países mostra que é possível avançar ao ampliar o uso efetivo de instrumentos existentes, mesmo quando uma reforma legal abrangente é politicamente difícil ou lenta. Tornar essa distinção explícita pode ajudar a evitar atrasos associados ao tratamento da reforma jurídica como pré-requisito para ação em todos os casos.

Marcos jurídicos também podem apoiar a conformidade por meio de mecanismos indiretos. Por exemplo, exigências como certidões de regularidade fiscal para acesso a cargos públicos ou participação em determinadas atividades econômicas podem fortalecer os incentivos à conformidade entre indivíduos de alto patrimônio. Da mesma forma, instrumentos tributários existentes — como retenção na fonte, impostos sobre ganhos de capital e impostos sobre renda de aluguéis — podem ser usados de forma mais efetiva para alcançar os mais ricos, especialmente quando combinados com medidas para fechar brechas e prevenir a elisão por meio de estruturas jurídicas.

Em síntese, a capacidade jurídica depende não apenas da existência de leis apropriadas, mas da capacidade de interpretá-las, aplicá-las e coordená-las de forma efetiva em apoio aos objetivos de tributação.

3.4 Capacidade administrativa

A capacidade administrativa refere-se à **capacidade organizacional das autoridades tributárias de implementar e fiscalizar a tributação dos mais ricos**. Inclui as estruturas internas, competências, recursos e práticas operacionais necessárias para identificar, avaliar e agir sobre arranjos patrimoniais complexos. Nesse sentido, a capacidade administrativa é o ponto em que a intenção da política é traduzida em prática — e onde muitas reformas acabam sendo bem-sucedidas ou fracassam.

Essa dimensão é crítica porque a fiscalização da tributação sobre indivíduos de alto patrimônio costuma demandar muitos recursos, exige alta capacidade técnica e precisa ser sustentada por longos períodos. Um desafio central está na complexidade das estruturas patrimoniais. A fiscalização efetiva requer equipes capazes de compreender arranjos financeiros e jurídicos sofisticados, bem como ferramentas para investigá-los e responder a eles. Evidências sugerem que a efetividade das funções de auditoria depende não apenas de recursos, mas da disponibilidade de competências especializadas, procedimentos adequados e uso de uma variedade de instrumentos de conformidade.

Muitos países responderam estabelecendo unidades dedicadas a contribuintes de alto patrimônio.²² Essas unidades podem melhorar o direcionamento e a consistência, particularmente quando contam com equipes treinadas em planejamento tributário complexo e apoiadas por liderança forte. Estratégias de pessoal – como manter proporções adequadas entre equipe e contribuintes, investir em formação e retenção, e assegurar continuidade na gestão de casos – são fundamentais para sustentar a capacidade ao longo do tempo.²³ Algumas administrações adotaram abordagens de conformidade cooperativa, incluindo acordos prévios à declaração, decisões antecipadas e programas de divulgação voluntária, para melhorar o fluxo de informações e a conformidade entre os mais ricos.²⁴ Embora essas abordagens possam aumentar a efetividade no curto prazo, elas também envolvem riscos e contrapartidas. Sem salvaguardas claras, supervisão e revisão periódica, o engajamento contínuo com contribuintes de alto patrimônio pode enfraquecer a fiscalização ou aumentar o risco de captura. Por esse motivo, abordagens cooperativas são mais efetivas quando complementadas por instrumentos críveis de fiscalização, incluindo auditorias baseadas em risco, penalidades e persecução administrativa ou judicial.

A efetividade administrativa também depende de características organizacionais mais amplas. Autonomia institucional, engajamento ativo da alta liderança e coordenação entre funções de pesquisa e operação podem fortalecer a capacidade das autoridades tributárias de traduzir análise em fiscalização. Processos contínuos de aprendizagem, incluindo ciclos de feedback entre desenho de política e implementação, apoiam ainda mais a adaptação a estratégias de planejamento tributário em evolução.

Por fim, a capacidade administrativa é reforçada pela cooperação internacional. A troca de informações, bem como a colaboração entre autoridades tributárias – por exemplo, por meio de redes especializadas ou engajamento regular entre unidades dedicadas a contribuintes de alto patrimônio – pode apoiar a identificação de estratégias tributárias transfronteiriças e o compartilhamento de práticas de fiscalização.

3.5 Capacidade técnica e de dados

A capacidade técnica e de dados refere-se à **capacidade dos Estados de identificar, rastrear e avaliar a riqueza em diferentes classes de ativos e jurisdições**. Essa dimensão é crítica porque um desafio central na tributação dos mais ricos é que a riqueza extrema frequentemente permanece apenas parcialmente visível – ou efetivamente invisível – às instituições públicas. Isso não diz respeito apenas à disponibilidade de dados, mas também à capacidade das instituições de acessar, avaliar e agir sobre informações relevantes.

Um primeiro desafio é a identificação. Definir e localizar indivíduos de alto patrimônio não é simples, e os perfis de riqueza variam entre países. Compreender como a riqueza é mantida e estruturada – incluindo diferenças entre setores, classes de ativos e veículos de propriedade – é essencial para desenhar e implementar estratégias tributárias eficazes.

Um segundo desafio diz respeito à visibilidade e à avaliação de ativos. A riqueza pode ser mantida offshore ou estruturada por meio de entidades jurídicas complexas, dificultando o rastreamento da propriedade. Mesmo quando os ativos são identificados, a avaliação pode ser desafiadora, especialmente no caso de ativos ilíquidos ou pouco transparentes, como empresas de capital fechado, trusts, obras de arte e itens de coleção. Esses desafios variam entre contextos: em países de alta renda, a complexidade costuma decorrer de estratégias sofisticadas de planejamento tributário; em contextos de renda mais baixa, a informalidade e sistemas de dados limitados podem restringir ainda mais a visibilidade.

A cooperação internacional desempenha papel central no enfrentamento desses desafios. O acesso a informações transfronteiriças – por meio de mecanismos de troca

²² A OCDE. (2009). *Engaging with high net worth individuals on tax compliance*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264068872-en>

²³ Fundo Monetário Internacional (FMI). (2015). *Current challenges in revenue mobilization: Improving tax compliance*. FMI

²⁴ OCDE. (2016). *Co-operative tax compliance: Building better tax control frameworks*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264253384-en>

de informações, tratados tributários e outros acordos – é essencial para identificar riqueza offshore. No entanto, a participação por si só é insuficiente. Evidências sugerem que, em muitos contextos, particularmente em países de baixa renda, os esforços têm se concentrado no cumprimento de padrões internacionais sem ganhos correspondentes de acesso ou de uso efetivo das informações. Esse padrão não se limita a contextos de menor capacidade: uma revisão da capacidade institucional do Reino Unido também constatou que, embora o país participe extensivamente de marcos internacionais de troca de informações, persistem desafios práticos para integrar, cruzar e operacionalizar essas informações para fins de fiscalização, refletindo uma lacuna mais ampla entre acesso formal e uso efetivo.²⁵

De forma mais ampla, os sistemas de dados atuais refletem uma abordagem fragmentada e específica por classe de ativo à governança da riqueza. Os marcos de transparência existentes frequentemente se concentram em ativos financeiros, deixando lacunas em áreas como beneficiários finais, imóveis e estruturas complexas de propriedade. Isso levou a crescentes chamados por medidas ampliadas de transparência, incluindo registros mais robustos de beneficiários finais, requisitos mais amplos de declaração e o desenvolvimento de sistemas mais abrangentes para rastrear ativos entre jurisdições.²⁶

No nível doméstico, melhorar sistemas de dados – incluindo registros, compartilhamento de dados entre órgãos públicos e capacidades analíticas – pode fortalecer significativamente a fiscalização. Autoridades tributárias também podem utilizar informações publicamente disponíveis e desenvolver ferramentas mais avançadas de análise de dados. No entanto, esses esforços dependem de autoridade jurídica subjacente e coordenação institucional, reforçando a interação entre as dimensões técnica, jurídica e política da capacidade.

3.6 Condições estruturais globais

Um insight central que emerge deste marco é que a capacidade institucional não é determinada apenas no nível doméstico. Em muitos contextos – particularmente em países de baixa e média renda –, **as restrições de capacidade são moldadas pela estrutura do sistema financeiro global.**

Jurisdições offshore, centros financeiros e limitações nos marcos de cooperação internacional podem restringir o acesso à informação, permitir a ocultação de ativos e rendas e reduzir a efetividade de medidas tributárias nacionais.²⁷ Como resultado, as restrições enfrentadas por alguns países são produzidas relacionalmente – por meio de sua posição nos sistemas econômicos e jurídicos globais –, e não decorrem apenas de fragilidades institucionais domésticas.

Isso tem implicações importantes para as políticas públicas. Fortalecer a capacidade institucional requer não apenas reformas domésticas, mas também melhorias na cooperação internacional, nos padrões de transparência e na governança dos fluxos financeiros transfronteiriços.²⁸ A capacidade institucional deve, portanto, ser compreendida como globalmente estruturada, com sua efetividade dependendo tanto das condições nacionais quanto do ambiente internacional mais amplo. Essas condições globais interagem com cada dimensão da capacidade institucional, moldando o que é viável no nível doméstico.

²⁵ Balata, F., & Wright, H. (2026). *Taxing invisible wealth: Fixing an outdated tax system in the age of extreme wealth*.

New Economics Foundation. <https://neweconomics.org/2026/01/taxing-invisible-wealth>

²⁶ Ver OCDE. (2024). Beneficial ownership and tax transparency – Implementation and remaining challenges: OECD and Global Forum report to G20 finance ministers and central bank governors. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/f95790b1-en>; e Jofre, M., & Kiepe, T. (2026). Bridging the gap for effective asset transparency. Documento de trabalho, Open Ownership. <https://www.openownership.org/en/bridging-the-gap-for-effective-asset-transparency>

²⁷ Tax Justice Network. (2025). *Financial Secrecy Index*. <https://fsi.taxjustice.net/about-the-index/>

²⁸ Nações Unidas. (2023). *Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations (A/RES/78/230)*. Assembleia Geral das Nações Unidas

4. Lições comparativas: Argentina e Brasil

As evidências da Argentina e do Brasil mostram que a tributação da riqueza extrema é um problema de capacidade institucional sob condições de desigualdade estrutural, restrição jurídica e integração financeira global. Compreender essas restrições – e como elas interagem – é essencial para passar da ambição de reforma à viabilidade de implementação. É importante destacar que, embora as assimetrias institucionais criem condições desiguais, elas não impedem intervenções efetivas quando as restrições são identificadas e enfrentadas estrategicamente.

4.1 A “contribuição solidária” da Argentina em 2020

A Argentina é a terceira maior economia da América Latina, com uma população de 45 milhões de pessoas e altos níveis de desigualdade de riqueza. A participação do 1% mais rico na renda nacional é de 18%, enquanto os 50% mais pobres detêm apenas 12%. A riqueza é ainda mais concentrada: o 1% mais rico detém quase 26% da riqueza pessoal líquida, enquanto os 50% mais pobres detêm apenas 4,5%.²⁹

Nesse contexto, em 2020, durante intensa pressão fiscal decorrente da pandemia de COVID-19, o então recém-eleito governo de coalizão Frente de Todos introduziu a “contribuição solidária” (Lei 27.605) – uma contribuição extraordinária e única voltada a cerca de 10.000 indivíduos, aproximadamente 0,03% da população, com ativos líquidos acima de 200 milhões de pesos, cerca de US\$ 2 milhões.³⁰ Mais da metade da receita esperada viria de menos de 300 indivíduos, destacando o alto impacto fiscal e distributivo da concentração extrema de riqueza.

A política previa alíquotas progressivas a partir de 2%, chegando a 3,5%, com alíquotas mais elevadas aplicadas a bens mantidos no exterior. O governo esperava arrecadar recursos significativos para financiar medidas de saúde pública, proteção social e recuperação econômica.³¹ A lei foi aprovada com forte apoio político, mas sob significativa oposição, escrutínio e posterior contestação judicial.

A contribuição foi implementada com sucesso e gerou receita significativa no curto prazo, arrecadando aproximadamente ARS 247 bilhões, cerca de US\$ 2,4 bilhões, de um número relativamente pequeno de indivíduos de alto patrimônio.³² Isso confirma que a riqueza concentrada no topo da distribuição pode ser tributada de forma efetiva sob condições políticas e institucionais favoráveis. No entanto, seu impacto foi limitado por dificuldades em identificar e tributar plenamente ativos offshore, por contestações judiciais que reduziram a base tributária efetiva e por mudanças nas prioridades políticas que enfraqueceram a fiscalização ao longo do tempo. Como resultado, embora a política tenha alcançado seu objetivo fiscal imediato, ela não se traduziu em uma expansão sustentada da capacidade do Estado de tributar os mais ricos, deixando em grande medida inalteradas as restrições estruturais subjacentes.

O caso mostra que a tributação dos mais ricos não é limitada apenas pelo desenho da política, mas pelo alinhamento da capacidade institucional em múltiplas dimensões, incluindo as condições estruturais globais. A implementação foi viabilizada por uma janela política criada pela crise, por forte apoio público e por infraestrutura institucional existente. No entanto, a exposição à riqueza offshore limitou a fiscalização, as contestações jurídicas restringiram o escopo da medida e mudanças políticas enfraqueceram sua durabilidade.

²⁹ Ver World Inequality Database, “Argentina”. Acesso em 30 de março de 2026, em: <https://wid.world/country/argentina/>

³⁰ Ver Ministério da Economia da Argentina. Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario. Acesso em 27 de abril de 2026, em: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politica/tributaria/observatorio-de-tributacion-y-genero/masculinizacion-de-la-riqueza-el>

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

³² Grainger, J. (2021, 29 de dezembro). “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>

4.2 O imposto mínimo brasileiro sobre altas rendas

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. O 1% mais rico recebe 27,4% da renda nacional; o 0,01% mais rico, aproximadamente 15.000 indivíduos, responde por 6,1%.³³ Até 2025, milionários em dólares estavam sujeitos a uma alíquota efetiva de imposto de apenas 20,6%, contra uma média nacional de 42,5% – uma inversão marcante produzida por um sistema tributário regressivo em que dividendos eram totalmente isentos desde 1996, ganhos de capital eram tributados de forma relativamente baixa e impostos indiretos predominavam.³⁴

A reforma introduzida pela Lei 15.270, de novembro de 2025, foi desenhada para corrigir essas distorções mantendo-se fiscalmente neutra: um imposto complementar, destinado a assegurar uma alíquota mínima efetiva sobre aqueles que recebem acima de R\$ 600.000 por ano, cerca de US\$ 120.000, alcançando 0,13% dos contribuintes, aproximadamente 140.000 indivíduos. Essa medida compensou a receita renunciada ao isentar milhões de pessoas de menor renda, aquelas que recebem até R\$ 5.000 por mês.³⁵

No momento de sua adoção, a reforma representa uma mudança significativa na abordagem brasileira à tributação de indivíduos de alta renda, tanto em escala quanto em desenho. Ela conseguiu assegurar amplo apoio político e estabeleceu um novo mecanismo para aumentar a tributação efetiva das rendas mais altas, enfrentando distorções históricas no sistema tributário. No entanto, como a medida entra em vigor apenas em 2026, sua efetividade na prática – particularmente em termos de fiscalização, conformidade e geração de receita – ainda precisa ser testada. Permanecem questões-chave sobre a capacidade do Estado de avaliar com precisão fluxos de alta renda, enfrentar estratégias de elisão e sustentar a reforma diante de possíveis contestações jurídicas e políticas.

Dado que o imposto mínimo entra em vigor apenas em 2026, esta análise se concentra principalmente nas dimensões estrutural, política e jurídica que moldaram sua adoção. A capacidade administrativa e técnica se tornará mais visível durante a implementação.³⁶ O caso ilustra o que uma capacidade política e relacional sustentada, construída em múltiplos níveis, pode alcançar sob condições legislativas ordinárias. A medida construiu amplo consenso político, utilizou enquadramento estratégico e alavancou posicionamento internacional. No entanto, restrições já estão emergindo. Questionamentos judiciais estão sendo levantados, e condições estruturais subjacentes – particularmente relacionadas à concentração de riqueza e à complexidade dos ativos – permanecem. Isso sugere que, embora a capacidade política tenha viabilizado a reforma, sua efetividade e durabilidade dependerão de como essas restrições serão administradas ao longo do tempo.

4.3 Lições transversais

Argentina e Brasil ilustram duas trajetórias distintas, mas complementares. A Argentina representa uma intervenção viabilizada pela crise: uma contribuição extraordinária sobre a riqueza adotada sob profunda crise social, pressão fiscal aguda e forte apoio público. O Brasil representa uma reforma estrategicamente construída: um imposto mínimo, sobre altas rendas, introduzido por meio de coordenação política sustentada e posicionamento internacional.

As diferenças entre os dois casos ilustram como diferentes formas de capacidade institucional podem produzir resultados comparáveis por trajetórias distintas, bem como

³³ Palomo, T., Bhering, D., Scot, T., Bachas, P., Barcarolo, L., Campos, C., Feinmann, J., Moreira, L., & Zucman, G. (2025). *"Tax progressivity and inequality in Brazil: Evidence from integrated administrative data"*. EU Tax Observatory Report n.º 9. Paris: EU Tax Observatory. https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2025/08/Tax-Progressivity-and-Inequality-in-Brazil_Evidence-from-Integrated-Administrative-Data.pdf.

³⁴ Idem.

³⁵ International Bureau of Fiscal Documentation. (2025, 13 de novembro). "Brazil enacts income tax reform". . https://research.ibfd.org/linkresolver/static/tns_2025-11-13_br_1.

³⁶ De fato, embora a autoridade tributária já tenha editado algumas normas complementares relacionadas à reforma analisada neste briefing — ver, por exemplo, a Instrução Normativa RFB n.º 2.299/2025 —, até o momento da publicação ela ainda não havia regulamentado o imposto mínimo que é o foco deste trabalho. Regulamentações futuras deverão tratar de algumas questões complexas, como os cálculos relativos ao imposto complementar.

os custos, riscos e possibilidades associados a cada uma delas. Apesar das diferenças, ambos os casos revelam padrões consistentes, particularmente nas dimensões jurídica, estrutural e relacional:

- **O apoio público tende a ser amplo, enquanto a resistência é conduzida por elites.**

Ambos os casos registraram altos níveis de apoio público, com 80% de aprovação à contribuição argentina.³⁷ Em ambos, a resistência organizada veio de um pequeno número de indivíduos ricos, confederações empresariais, associações profissionais e meios de comunicação aliados, e não da população em geral. Essa assimetria entre amplo apoio público e resistência concentrada das elites é uma característica estrutural dessas medidas, não específica a um contexto. Ela tem implicações diretas para a estratégia de comunicação política: o público primário para a construção de apoio não é a minoria cética, mas a maioria favorável, que precisa ser ativada, não convertida. O enquadramento de solidariedade da Argentina foi efetivo no contexto da pandemia, mas mais difícil de sustentar em condições políticas ordinárias. Por outro lado, o enquadramento fiscalmente neutro do Brasil, que combina um imposto complementar redistributivo com uma isenção para a classe trabalhadora, pode se mostrar estruturalmente mais durável por não depender de uma crise para sua legitimidade. Quando preocupações com prudência fiscal são politicamente dominantes, o desenho fiscalmente neutro pode ser uma pré-condição para o sucesso legislativo, e não apenas uma preferência de comunicação.

- **As contestações jurídicas são rápidas e sustentadas, independentemente do nível de apoio legislativo.**

A Argentina enfrentou mais de 80 ações judiciais nas semanas seguintes à entrada em vigor da contribuição;³⁸ o Brasil viu cinco ações no Supremo Tribunal Federal nas semanas seguintes à promulgação da lei e uma liminar em menos de um mês.³⁹ Isso ocorreu mesmo onde o apoio legislativo diferiu significativamente – 493 a 0 no Brasil versus 133 a 115 na Argentina –, indicando que a contestação jurídica opera de forma independente da força da aprovação parlamentar. Os tribunais não são uma linha secundária de resistência; são a arena primária para onde migra a resistência das elites quando os canais legislativos se fecham. Ambos os casos confirmam a proposição do marco de que capacidade jurídica e capacidade política devem ser avaliadas separadamente, e que a capacidade jurídica é frequentemente a restrição decisiva. Na Argentina, as principais restrições incluíram proteções constitucionais à propriedade, decisões judiciais sobre trusts e residência offshore, e extensa litigância. No Brasil, houve questionamentos constitucionais imediatos, liminares iniciais e resistência jurídica organizada. Essas dinâmicas evidenciam dois tipos de restrições jurídicas: restrições estruturais, incorporadas em regimes constitucionais e de propriedade, e restrições interpretativas, emergentes por meio dos tribunais e da litigância. Isso sugere que a arquitetura jurídica e a interpretação judicial podem se sobrepor à intenção política e à capacidade administrativa.

- **As condições relacionais globais são decisivas na definição da viabilidade.**

Ambos os casos confirmam que a base tributária em si não está plenamente sob controle nacional: a capacidade institucional é produzida relacionalmente dentro de sistemas globais de finanças, direito e governança. A Argentina foi limitada por estruturas financeiras globais de mobilidade de capitais e arbitragem jurisdicional, e sua alta exposição à riqueza offshore restringiu a fiscalização. No Brasil, persistem estruturas de riqueza offshore e planejamento tributário, registros fragmentados de ativos e limites à troca internacional de informações. Mas o Brasil diferiu porque o governo moldou ativamente normas globais – usando sua posição singular durante processos do G20, da ONU e do BRICS – e utilizou o posicionamento internacional para viabilizar a reforma doméstica. A estratégia brasileira “de dentro para fora” – construir

³⁷ Clivajes. (2020, 18 de maio). “Encuesta: el 80% apoya un impuesto extraordinario a la riqueza”. *Diario Perfil*.

³⁸ Angulo, M. (2021, 4 de abril). “En cinco días se presentaron 76 demandas contra el impuesto a la riqueza”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2021/04/04/en-cinco-dias-se-presentaron-76-demandas-contra-el-impuesto-a-la-riqueza/>; Kanenguiser, M. (2021, 15 de abril).

“Impuesto a la riqueza: la Justicia aceptó el primer reclamo de un argentino que tiene residencia en el exterior”. *Infobae*. <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”. (2025). *Overedito*. <https://overedito.com.br/justica/stf-ja-tem-5-adis-contra-tributacao-de-lucros-e-renda-elevada/>

legitimidade internacional para viabilizar a reforma doméstica – representa uma trajetória potencialmente transferível. Os avanços em acordos internacionais para tributar os mais ricos por meio da Declaração do Rio do G20 em 2024 e do Compromisso de Sevilha em 2025, no âmbito da agenda de Financiamento para o Desenvolvimento da ONU, não foram meros resultados diplomáticos; foram ferramentas que tornaram mais difícil desqualificar a reforma doméstica como ideologicamente motivada. Nesse sentido, o engajamento internacional pode ser considerado parte de uma estratégia de capacidade política no marco.

- **A capacidade pode evoluir por meio da implementação, à medida que demandas administrativas geram ganhos duradouros.** Ambas as reformas se apoiaram em infraestrutura jurídica e de dados preexistente, em vez de criar marcos do zero. A Argentina recorreu às declarações de seu antigo Impuesto Sobre los Bienes Personales (ISBP) e aos dados do Common Reporting Standard (CRS) como base para identificar contribuintes e ativos. O Brasil alterou a legislação existente do imposto de renda, em vez de introduzir um novo imposto, e utilizou dados administrativos de sua autoridade monetária como base empírica para a reforma. Países sem infraestrutura de base equivalente enfrentariam barreiras significativamente mais altas para medidas comparáveis. Isso tem implicações diretas para o sequenciamento: construir sistemas de dados e instrumentos tributários existentes é uma pré-condição para medidas mais ambiciosas, não uma trilha paralela. Ambos os casos mostram que a capacidade evolui por meio da ação. A contribuição argentina gerou um ciclo virtuoso de maior capacidade administrativa no rastreamento de ativos offshore e no uso de informações internacionais que sobreviveu à própria contribuição. A reforma brasileira gerou um novo corpo de pesquisa e infraestrutura analítica que também a transcende.
- **A adoção e a durabilidade exigem capacidades institucionais diferentes.** O Brasil demonstra que uma capacidade política altamente desenvolvida pode viabilizar a reforma mesmo em contextos polarizados. Características-chave incluíram enquadramento estratégico, neutralidade fiscal, sequenciamento legislativo, construção de ampla coalizão e uso de evidências e comunicação. A Argentina mostra que o apoio público, por si só, não basta, e que a capacidade política deve se estender para além da adoção. Nos dois casos, a capacidade política é condição necessária para a reforma, mas sua forma e durabilidade determinam os resultados. Um insight central que emerge dos dois casos é a distinção entre capacidade de adoção e durabilidade. Na Argentina, o alinhamento político viabilizou uma adoção rápida, mas a durabilidade foi enfraquecida por mudança eleitoral e contestação jurídica. No Brasil, o amplo consenso político viabilizou aprovação quase unânime, mas a judicialização inicial sinaliza que a durabilidade pode se deslocar para a arena judicial. Nos dois casos, a capacidade política suficiente para aprovar legislação não é suficiente para sustentar a fiscalização ao longo do tempo. A durabilidade depende de robustez jurídica, continuidade institucional e gestão da resistência entre ciclos eleitorais.

5. Aplicação prática do marco

Aplicado de forma sistemática, o marco permite que governos avancem para além de avaliações generalizadas de “déficits de capacidade” e identifiquem os fatores institucionais específicos que mais limitam a tributação efetiva dos mais ricos em cada contexto, planejando respostas adequadas a eles. Essas restrições podem diferir significativamente entre países e ao longo do tempo, exigindo respostas sob medida em vez de soluções padronizadas.

Em primeiro lugar, o marco apoia a **identificação de restrições críticas** entre dimensões. Em alguns contextos, a principal limitação pode ser jurídica, como restrições ao acesso a dados; em outros, pode ser política, como a resistência das elites; ou estrutural, como altos níveis de riqueza offshore. Ao distinguir entre essas dimensões, governos podem concentrar esforços onde há maior probabilidade de impacto.

Em segundo lugar, ele ajuda a tomar **decisões mais informadas sobre a alocação de recursos**, particularmente ao evitar a tendência de investir excessivamente em soluções técnicas ou digitais na ausência de condições jurídicas, administrativas ou políticas habilitadoras. Embora melhorias em sistemas de dados e digitalização sejam importantes, elas são frequentemente insuficientes por si só. Sem autoridade jurídica para acessar e usar dados, recursos humanos e expertise para administrá-los, ou condições políticas para sustentar a fiscalização e assegurar o cumprimento das normas, tais investimentos podem produzir resultados limitados.

Em terceiro lugar, o marco apoia o **sequenciamento estratégico e a coordenação das reformas**. Ao esclarecer como diferentes dimensões interagem, ele pode ajudar governos a determinar quais reformas são pré-requisitos para outras. Por exemplo, fortalecer poderes legais para acessar informações pode ser um primeiro passo necessário antes de investir em análises avançadas de dados. Da mesma forma, construir apoio político pode ser essencial para sustentar a fiscalização administrativa ao longo do tempo.

Sequência para tributação dos mais ricos



6. Implicações para políticas públicas e reformas

A análise apresentada neste briefing tem implicações diretas para a forma como governos e atores internacionais abordam a tributação dos mais ricos e a governança da riqueza extrema. Ela aponta para uma estratégia mais ampla, para além de um foco restrito no desenho da política, centrada na capacidade institucional, no sequenciamento e na coordenação entre múltiplas dimensões.

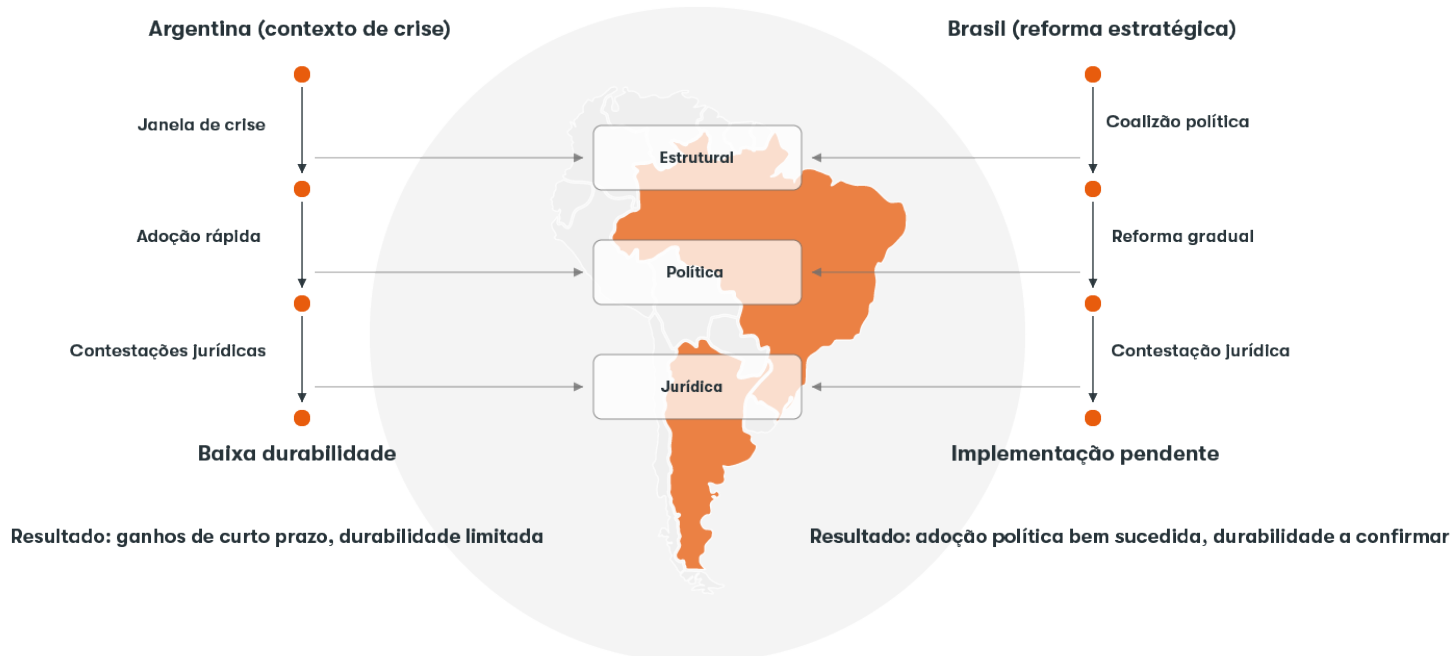
6.1 Principais recomendações

Estratégias de reforma que integrem avaliação de capacidade, ação multidimensional e coordenação internacional têm maior probabilidade de traduzir compromissos políticos em resultados efetivos e duradouros.

- Começar pela avaliação de capacidade, não apenas pelo desenho da política. Realizar uma avaliação sistemática da capacidade institucional antes de introduzir novas medidas tributárias, identificando as restrições mais críticas que moldarão sua implementação. Identificar essas restrições – sejam elas jurídicas, políticas, estruturais, administrativas ou técnicas – permite que governos determinem quais reformas são viáveis, quais pré-condições precisam ser enfrentadas e onde avanços iniciais podem ocorrer. Isso reduz o risco de adotar políticas difíceis de fiscalizar ou sustentar na prática. Crucialmente, a capacidade deve ser avaliada ao longo do tempo, e não apenas no momento da adoção.
- Atuar em múltiplas dimensões e sequenciar reformas estrategicamente. Enfrentar fatores estruturais, políticos, jurídicos, administrativos e técnicos em paralelo, reconhecendo que o progresso em uma área depende de condições habilitadoras em outras. Identificar quais reformas são pré-requisitos para outras – por exemplo, acesso legal a dados antes de análises avançadas – e organizar a implementação em fases para administrar resistências e riscos. Mesmo avanços incrementais podem ser mais efetivos quando coordenados, pois mudanças entre dimensões podem se reforçar mutuamente e reduzir riscos de implementação.

Comparação de trajetórias Argentina–Brasil

Duas vias para superar as limitações de capacidade Institucional



- Priorizar fundamentos jurídicos e políticos. Fortalecer a autoridade jurídica para acessar e usar dados, fiscalizar a conformidade e construir apoio político durável para adotar e sustentar reformas, em paralelo a investimentos em sistemas técnicos. O fortalecimento dos marcos jurídicos e a construção de apoio político durável devem, portanto, ser tratados como componentes centrais dos esforços de construção de capacidade, e não como etapas secundárias ou posteriores.
- Fortalecer e ampliar a cooperação internacional. A capacidade relacional deve ser tratada como condição central. Isso inclui melhorar o acesso a informações transfronteiriças, aprimorar o uso de mecanismos existentes de troca de informações e apoiar o desenvolvimento de padrões globais de transparência para enfrentar restrições geradas externamente. Para muitos países – particularmente em contextos de baixa e média renda –, o progresso dependerá tanto da redução de restrições externas quanto de reformas domésticas.

7. Conclusão

Os esforços para tributar os mais ricos avançaram significativamente nos últimos anos, apoiados por um conjunto crescente de evidências sobre a escala da concentração de riqueza, a baixa tributação efetiva no topo e seus impactos econômicos e sociais mais amplos, além do aumento da atenção pública e política a essas questões. Este documento conclui que o sucesso das medidas de tributação sobre os mais ricos depende, em última instância, da capacidade institucional. Isso requer que os Estados não apenas desenhem medidas tributárias apropriadas, mas também construam as condições necessárias para governar a riqueza extrema de forma efetiva: visibilidade por meio de dados, alcance por meio de autoridade jurídica, administração e coordenação, e fiscalização sustentada ao longo do tempo. Em muitos contextos, essas condições são moldadas tanto por dinâmicas de poder e estruturas financeiras globais quanto por arranjos institucionais domésticos. O Marco de Capacidade Institucional oferece uma contribuição prática a essa agenda: uma ferramenta diagnóstica para identificar as restrições mais críticas, uma ferramenta de planejamento de políticas para apoiar o sequenciamento e a priorização de reformas, e um insumo conceitual para discussões internacionais em curso sobre cooperação tributária e governança da riqueza extrema.

À medida que processos internacionais – incluindo aqueles no âmbito das Nações Unidas – continuam a avançar discussões sobre tributação justa e efetiva, será essencial colocar a capacidade institucional no centro do desenho de políticas. Sem ela, compromissos políticos correm o risco de permanecer no plano das aspirações. Com ela, há uma trajetória mais clara para traduzir esses compromissos em resultados efetivos, sustentados e equitativos.

ANEXO

A tabela abaixo resume as cinco dimensões centrais e interdependentes da capacidade institucional, juntamente com as condições globais transversais que as moldam. Ela apresenta um conjunto de perguntas diagnósticas indicativas para apoiar avaliações em nível nacional. As perguntas não são exaustivas nem prescritivas, mas buscam ajudar a identificar as restrições mais críticas que moldam a viabilidade, a implementação e a durabilidade da tributação dos mais ricos, bem como orientar estratégias de reforma adequadas a cada contexto.

Marco de Capacidad Institucional: matriz diagnóstica		
Dimensão	Descrição	Perguntas diagnósticas indicativas
Capacidade estrutural	Molda a viabilidade (o que é possível) antes do desenho ou da implementação da política. Inclui a organização do poder econômico e institucional, da riqueza e da autoridade dentro do Estado e da economia..	Onde a riqueza é mantida — no país ou offshore? Como a riqueza é estruturada — por exemplo, por meio de empresas, trusts, arranjos transfronteiriços ou holdings? Quem controla pontos de veto institucionais capazes de bloquear ou diluir a reforma — por exemplo, tribunais, atores subnacionais ou reguladores financeiros? Tribunais ou marcos constitucionais restringem o desenho de medidas tributárias progressivas — isto é, impostos que aumentam conforme a capacidade de pagamento ou que miram a riqueza concentrada —, por exemplo, por meio de proteções à propriedade ou limites ao desenho tributário? Como os níveis de desigualdade e de confiança nas instituições afetam a conformidade e a fiscalização tributária?
Capacidade política	Molda a capacidade de adotar, implementar e sustentar a reforma ao longo do tempo. Reflete relações de poder, compromisso político e capacidade de administrar resistências.	Há compromisso político sustentado com a tributação dos mais ricos entre instituições governamentais? Até que ponto a liderança política consegue resistir e administrar a reação das elites, incluindo lobby, litigância e narrativas de fuga de capitais? Quão influentes são as elites econômicas na definição do desenho da política e da fiscalização? Qual é o nível de apoio público à tributação dos mais ricos, e como ele é moldado por percepções de justiça e desigualdade? O sequenciamento da reforma foi desenhado para reduzir resistências políticas e econômicas ao longo do tempo? Existem mecanismos para assegurar a continuidade da implementação entre ciclos políticos e mudanças de governo?
Capacidade jurídica	Molda a capacidade de identificar, acessar e tributar a riqueza na prática. Inclui marcos jurídicos, poderes e práticas institucionais que viabilizam ou restringem a implementação.	¿ As autoridades tributárias têm autoridade legal para acessar dados de terceiros — por exemplo, bancos, registros e outros órgãos públicos? Há barreiras jurídicas para identificar contribuintes ou rastrear a propriedade de ativos — por exemplo, regras de sigilo ou leis de proteção de dados? Quais mecanismos de compartilhamento de informações existem em âmbito doméstico e internacional, e com que eficácia são utilizados? Quais instrumentos tributários existentes — por exemplo, tributação de ganhos de capital, retenção na fonte, impostos sobre propriedade e herança — podem ser utilizados para alcançar os mais ricos? Até que ponto os marcos jurídicos existentes podem ser utilizados de forma mais efetiva sem exigir uma grande reforma legislativa? Há inconsistências ou incentivos jurídicos que prejudicam os esforços para tributar os mais ricos?

Marco de Capacidad Institucional: matriz diagnóstica

Dimensão	Descrição	Perguntas diagnósticas indicativas
Capacidade administrativa	Molda a capacidade de implementar e fiscalizar a tributação. Inclui as capacidades organizacionais das autoridades tributárias e a coordenação entre instituições..	Existe uma unidade dedicada a contribuintes de alto patrimônio dentro da autoridade tributária? As equipes têm expertise e recursos para investigar estruturas patrimoniais complexas? As estratégias de pessoal, formação e retenção são suficientes para sustentar a capacidade ao longo do tempo? Os instrumentos de fiscalização — como auditorias, penalidades e persecuções administrativas ou judiciais — são críveis e aplicados de forma efetiva? Quais salvaguardas existem para prevenir captura regulatória, particularmente em arranjos de conformidade cooperativa? Com que eficácia as funções operacionais, analíticas e de liderança são coordenadas dentro da administração tributária?
Capacidade técnica e de dados	Molda a capacidade de identificar, avaliar e rastrear a riqueza. Inclui sistemas de dados, registros e ferramentas analíticas, e interage com fatores jurídicos, políticos e estruturais..	Quais dados existem sobre propriedade de ativos, fluxos de renda e estruturas patrimoniais? Até que ponto as autoridades tributárias conseguem acessar e usar dados de fontes domésticas e internacionais? Onde estão os principais pontos cegos — por exemplo, ativos offshore, trusts e empresas de capital fechado? Quão efetivos são, na prática, os mecanismos existentes de troca internacional de informações? Quais investimentos foram feitos em sistemas de dados, registros e ferramentas analíticas? Como reformas de acesso a dados e transparência interagem com dinâmicas de poder — por exemplo, resistência de instituições financeiras ou detentores de ativos?
Condições estruturais globais	Explicam como sistemas financeiros, jurídicos e institucionais globais moldam a capacidade nacional de tributar a riqueza.	Até que ponto a riqueza nacional é mantida ou estruturada offshore? O país acessa e utiliza efetivamente sistemas internacionais de troca de informações? Quais jurisdições ou atores externos restringem a capacidade de fiscalização? Como centros financeiros globais moldam resultados tributários domésticos? Os marcos de cooperação internacional são suficientes para apoiar a fiscalização?