

**DIREITO  
TRIBUTÁRIO**  
*e a positivação internacional  
dos direitos sociais*  
*Frederico Menezes Brognor*

---



Copyright © 2019, D'Plácido Editora.  
Copyright © 2019, Frederico Menezes Breyner.

**Editor Chefe**  
*Plácido Arraes*

**Produtor Editorial**  
*Tales Leon de Marco*

**Capa, projeto gráfico**  
*Nathalia Torres*  
*(Foto por Anna Sullivan, via unsplash)*

**Diagramação**  
*Bárbara Rodrigues*

**Editora D'Plácido**  
Av. Brasil, 1843, Savassi  
Belo Horizonte – MG  
Tel.: 31 3261 2801  
CEP 30140-007



WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Todos os direitos reservados.  
Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida,  
por quaisquer meios, sem a autorização prévia  
do Grupo D'Plácido.

**Catálogo na Publicação (CIP)**  
**Ficha catalográfica**

BREYNER, Frederico Menezes.	
Direito tributário e a positivação internacional dos direitos sociais.-- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.	
228 p.	
ISBN: 978-85-60519-76-7	
1. Direito. 2. Direito Tributário. I. Título.	
CDD341.39	CDU340

GRUPO  
**D'PLÁCIDO**



\*  
**Rodapé**



## Sumário

<b>PREFÁCIO: PARA UMA DOGMÁTICA JURÍDICA DO DIREITO TRIBUTÁRIO E DOS DIREITOS SOCIAIS</b> .....	<b>11</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>I. DOGMÁTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS SOCIAIS</b> .....	<b>23</b>
1.1. Conceito de direito fundamental.....	23
1.2. A abordagem dogmática dos direitos fundamentais.....	27
1.3. Direitos fundamentais e normas de direitos fundamentais.....	30
1.4. Posições de direitos fundamentais, deveres objetivos e direitos subjetivos.....	34
1.5. Direitos sociais.....	37
1.6. A disputa em torno da fundamentalidade dos direitos sociais.....	40
1.6.1. A distinção entre Constituições em matéria de direitos sociais.....	43
1.6.2. A contraposição entre direitos de liberdade e direitos sociais.....	44
1.6.3. Impossibilidade de distinguir a fundamentalidade dos direitos a partir dos direitos e deveres a eles correlativos.....	46
1.6.4. Direitos fundamentais e interposição legislativa.....	49
1.6.5. O custo dos direitos.....	55
1.6.6. A exigibilidade judicial.....	57
1.7. Os direitos sociais entre regras e princípios.....	59

1.7.1. A distinção entre regras e princípios e sua caracterização.....	59
1.7.2. A metodologia de aplicação das regras e princípios.....	62
1.8. Os métodos de aplicação da dimensão principiológica dos direitos sociais.....	72
1.8.1. A aplicação direta das normas de direitos fundamentais sociais.....	72
1.8.2. O juízo de validade das leis restritivas de direitos sociais já desenvolvidos no plano legal.....	75
1.8.3. A dimensão normativa da proibição do retrocesso e as críticas quanto à sua existência e utilidade.....	76
1.8.4. A relevância da proibição do retrocesso, derivada do dever de progressiva realização dos direitos sociais, enquanto critério metodológico de aplicação dos direitos sociais.....	81
1.9. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.....	83
1.9.1. Brevíssima premissa sobre os tratados internacionais no direito brasileiro.....	83
1.9.2. A relevância jurídica do reconhecimento internacional dos direitos sociais pelo PIDESC.....	84
1.9.3. O papel do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU na construção dos direitos sociais por meio do PIDESC.....	85
1.9.4. Da diversidade de deveres decorrentes dos direitos sociais reconhecidos pelo PIDESC.....	87
1.9.5. O dever de realização progressiva dos direitos sociais e a consequente proibição de retrocesso.....	91
1.10. Conclusões parciais e prosseguimento.....	97

## **2. A MÁXIMA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E SEUS REFLEXOS NA PROGRESSIVIDADE E NA ESCOLHA DAS BASES TRIBUTÁRIAS..... 101**

2.1. Esclarecimento introdutório: a máxima utilização de recursos disponíveis enquanto limitação ao poder de tributar.....	101
2.2. A máxima utilização dos recursos disponíveis e a reserva do possível: especificidades no âmbito tributário.....	102
2.3. O objetivo arrecadatório da tributação e a máxima utilização dos recursos disponíveis.....	106

2.4. A regressividade do sistema tributário e a máxima utilização dos recursos disponíveis.....	108
2.5. A escolha das bases tributárias.....	113
2.5.1. A multiplicidade de bases tributárias e os objetivos da tributação.....	113
2.5.2. A multiplicidade de bases tributárias e os princípios de justiça tributária.....	114
2.5.3. Bases tributárias, máxima utilização dos recursos disponíveis e a reserva do possível.....	118
2.6. Breves considerações jurídicas acerca da tributação progressiva e de bases móveis no contexto da globalização econômica.....	122
<b>3. EXONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS E DIREITOS SOCIAIS.....</b>	<b>127</b>
3.1. Introdução.....	127
3.2. Os diversos usos das normas tributárias e os critérios para identificação das normas tributárias que realizam direitos sociais.....	132
3.2.1. Critério finalístico.....	136
3.2.2. Critério pragmático.....	142
3.2.3. Critério da justificativa da norma tributária.....	144
3.2.4. A adição da justificativa concretamente verificável da finalidade da norma tributária.....	145
3.3. Gastos tributários: origem e conceito.....	150
3.4. Disputas em torno da identificação dos gastos tributários.....	153
3.5. A proposta de identificação de normas tributárias que concretizam direitos sociais adotada no presente trabalho.....	157
3.6. O reconhecimento de normas tributárias como meios de concretização de direitos sociais na literatura.....	158
3.7. O reconhecimento dos gastos tributários como indicadores de realização de direitos sociais no plano internacional.....	161
3.8. Argumentos contra e a favor do uso dos gastos tributários.....	164
3.8.1. Transparência e controle legislativo.....	164
3.8.2. A atração da iniciativa privada e o free rider effect.....	166
3.8.3. Controle administrativo.....	167
3.8.4. A tensão para com a igualdade e a capacidade econômica (upside down effect).....	168
3.9. Gastos tributários: entre direitos sociais e igualdade.....	171

<b>4. O AUMENTO NA TRIBUTAÇÃO INDIRETA E O DEVER DE FACILITAR O ACESSO AOS BENS SOCIAIS.....</b>	<b>173</b>
4.1. Introdução.....	173
4.2. Seletividade no ICMS e no IPI.....	176
4.3. Consequencias do reconhecimento da seletividade enquanto instrumento de concretização dos direitos sociais.....	182
4.4. O relatório da OCDE sobre as alíquotas reduzidas e isenções no Imposto sobre Valor Agregado (IVA).....	183
4.4.1. Relevância dos estudos da OCDE na matéria.....	183
4.4.2. Da possibilidade e utilidade de comparação entre o IVA, ICMS e IPI.....	183
4.4.3. A reforma da seletividade nos impostos indiretos sobre o consumo: a restrição aos direitos sociais e a identificação de princípios justificadores da medida.....	186
4.4.4. Progressividade, regressividade e restrição de benefícios fiscais na tributação indireta sobre o consumo de bens sociais.....	191
4.5. Conclusão.....	194
<b>5. REVOGAÇÃO E RESTRIÇÃO DE IMUNIDADES TRIBUTÁRIAS QUE REALIZAM DIREITOS SOCIAIS.....</b>	<b>195</b>
5.1. Imunidades tributárias e direitos sociais.....	195
5.2. Revogação da imunidade dos servidores inativos à contribuição previdenciária.....	198
5.3. Revogação da imunidade do imposto sobre a renda dos proventos de aposentadoria.....	203
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>207</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>213</b>