

# Revisitando a Distinção entre Isenção e Alíquota Zero

## *Revisiting the Distinction between Exemption and Zero-rating*

Humberto Ávila

Professor Titular de Direito Tributário da Universidade de São Paulo.

*E-mail:* humberto.avila@humbertoavila.com.br.

<https://doi.org/10.46801/2595-6280.62.17.2026.3055>

### *Resumo*

Este trabalho revisita a distinção, tradicionalmente defendida no Direito Tributário brasileiro, entre isenção e alíquota zero a partir da interpretação a ser conferida ao art. 3º, § 2º, inciso II, das Leis n. 10.637/02 e n. 10.833/2003, que trata da manutenção do direito de crédito, relativo ao regime não cumulativo das contribuições sociais sobre a receita, nas hipóteses de aquisição de insumos não sujeitos ao pagamento das contribuições, inclusive no caso da isenção, quando a operação de saída do produto resultante for tributada. Investiga-se se o termo “isenção”, constante do dispositivo legal, deve ser interpretado em sentido amplo (compreendendo qualquer espécie de desoneração que torne o insumo não sujeito ao pagamento das contribuições) ou em sentido restrito (abrangendo unicamente uma espécie particular de desoneração descrita por parte da doutrina como aquela que mutila o aspecto material localizado no antecedente da regra de tributação de modo a impedir a ocorrência do fato gerador da obrigação principal). Tal indagação é relevante para definir se os insumos adquiridos com alíquota zero, utilizados em bens ou serviços cuja saída seja tributada pelas contribuições, geram ou não o direito ao crédito. Para tanto, serão examinados os temas da não cumulatividade e da suposta liberdade de conformação desse regime por parte do legislador relativamente às contribuições sociais; da polissemia do termo “isenção” e da distinção generalizada entre seu sentido restrito e a hipótese de alíquota zero; da exigência constante no art. 111 do Código Tributário Nacional de interpretação literal de determinadas disposições; e da questão relativa à proibição de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo.

*Palavras-chave:* isenção, alíquota zero, polissemia, não cumulatividade, contribuições sociais.

### *Abstract*

This paper revisits the distinction traditionally upheld in Brazilian Tax Law between exemption and “zero-rating”, based on the interpretation to be given to Article 3, § 2, II, of statutes n. 10.637/02 and n. 10.833/03, which addresses the maintenance of the right to credit under the non-cumulative regime of social contributions on revenue in cases involving the acquisition of inputs not

subject to the payment of such contributions, including in cases of exemption, when the output transaction of the resulting product is taxed. It examines whether the term “exemption”, as used in the legal provision, should be interpreted in a broad sense (encompassing any form of tax relief that renders the input not subject to the payment of contributions) or in a narrow sense (covering only a specific type of tax relief that alters the material aspect of the taxable event in such a way as to prevent the occurrence of the triggering event of the principal obligation). This inquiry is relevant in determining whether inputs acquired at a “zero-rating”, used in goods or services whose output is taxed by the contributions, give rise to the right to a tax credit. To this end, the paper examines the concepts of non-cumulativity and the alleged legislative discretion in shaping this regime with respect to social contributions; the polysemy of the term “exemption” and the widespread distinction between its narrow meaning and the “zero-rating”; the requirement under Article 111 of the National Tax Code (Código Tributário Nacional) for a literal interpretation of certain legal provisions; and the issue concerning the prohibition on the Judiciary acting as a positive legislator.

*Keywords:* exemption, zero-rating, polysemy, non-cumulativity, social contributions.

## Introdução

As Leis n. 10.637/2002 e n. 10.833/2003, instituidoras do regime não cumulativo das contribuições sociais sobre a receita, regularam da seguinte forma o direito ao crédito proveniente da operação anterior:

“Art. 3º Do valor apurado na forma do art. 2º a pessoa jurídica poderá descontar créditos calculados em relação a: [...]

§ 2º Não dará direito a crédito o valor: [...]

II – da aquisição de bens ou serviços não sujeitos ao pagamento da contribuição, inclusive no caso de isenção, esse último quando revendidos ou utilizados como insumo em produtos ou serviços sujeitos à alíquota 0 (zero), isentos ou não alcançados pela contribuição.”

De acordo com o referido dispositivo, é vedado o creditamento na aquisição de insumos não sujeitos ao pagamento das contribuições, inclusive no caso de isenção, quando a operação de saída do produto resultante não for tributada. Como a ressalva final do dispositivo é condicionada ao caso de utilização do insumo em produtos ou serviços cuja saída *não* seja tributada, uma leitura em sentido contrário do dispositivo permite concluir que o creditamento fica garantido no caso de aquisição de insumos isentos quando a operação de saída do produto resultante for tributada.

Diante desse quadro, surge a questão de saber se o termo “isenção” deve ser interpretado em *sentido amplo*, como qualquer espécie de desoneração que torne o insumo não sujeito ao pagamento das contribuições, ou em *sentido restrito*, unicamente como uma espécie particular de desoneração descrita por parte da dou-

trina como aquela que exclui o aspecto material localizado no antecedente da regra de tributação de modo a impedir a ocorrência do fato gerador da obrigação principal. Tal indagação é relevante para o efeito de definir se a aquisição com alíquota zero de insumos utilizados em bens ou serviços cuja saída seja tributada pelas contribuições gera ou não o direito ao creditamento: se o termo “isenção” constante do dispositivo for interpretado em sentido amplo, a resposta será positiva; se for em sentido restrito, negativa.

A 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu que o termo “isenção” deveria ser interpretado em sentido amplo, como significando qualquer espécie de desoneração que torne o insumo não sujeito ao pagamento das contribuições<sup>1</sup>. Como consequência, garantiu o direito a crédito no caso da aquisição de insumos sujeitos à alíquota zero. Decidiu dessa forma por compreender que a isenção e a alíquota zero, “embora possuam naturezas jurídicas ontologicamente distintas, para os fins da sistemática não cumulativa do PIS e da Cofins, produzem o mesmo efeito econômico e fiscal na etapa de aquisição do insumo: a desoneração da operação”<sup>2</sup>.

Em contrapartida, a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu que o termo “isenção” deveria ser interpretado em sentido restrito, exprimindo uma espécie particular de desoneração descrita por parte da doutrina como aquela que mutila o aspecto material do antecedente da regra de tributação de modo a impedir a ocorrência do fato gerador da obrigação principal<sup>3</sup>. Em decorrência disso, negou o direito ao crédito no caso de aquisição de insumos sujeitos à alíquota zero. Os fundamentos das decisões proferidas pela mencionada 1ª Turma podem ser assim sumarizados:

- a) o regime não cumulativo das contribuições sobre a receita não seria obrigatório, na medida em que, conforme o § 12 do art. 195 da Constituição, o legislador ordinário teria liberdade absoluta para definir as hipóteses em que ele existiria e nas quais a aquisição de insumo daria direito a crédito (tese da facultatividade da não cumulatividade das contribuições);
- b) o legislador ordinário teria preservado o direito ao crédito apenas na hipótese de os insumos, utilizados em produtos ou serviços cuja saída seja tributada, terem sido adquiridos com isenção, sendo esta interpretada em sentido restrito como exprimindo uma espécie particular de desone-

---

<sup>1</sup> BRASIL, STJ, REsp n. 2.134.586/RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 27.08.2025.

<sup>2</sup> BRASIL, STJ, REsp n. 2.134.586/RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 27.08.2025.

<sup>3</sup> BRASIL, STJ, REsp n. 1.423.000/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 09.11.2021; BRASIL, STJ, AgInt no REsp n. 2.196.168/RS, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 24.06.2025; BRASIL, STJ, REsp n. 2.173.556/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado monocraticamente em 09.03.2026.

- ração descrita por parte da doutrina como provocando a supressão do aspecto material constante do antecedente da regra de tributação (tese do sentido restrito da palavra “isenção”);
- c) a isenção, em sentido restrito, teria natureza jurídica sempre diversa da alíquota zero, já que enquanto aquela envolveria a mutilação do aspecto material presente no antecedente da regra de tributação, essa abrangeria a redução total do aspecto quantitativo presente no seu consequente (tese da distinção generalizada entre isenção e alíquota zero);
  - d) o intérprete não poderia interpretar nem sistemática nem teleologicamente o dispositivo legal que excepciona a isenção da regra que veda o creditamento de modo a compreender o termo “isenção” em sentido amplo, como significando qualquer espécie de desoneração que impeça o surgimento do dever de pagar dívida em dinheiro, em razão de a legislação tributária que disponha sobre a outorga de isenção (em sentido restrito) dever ser interpretada literalmente (tese do impedimento de interpretação sistemática e teleológica das desonerações);
  - e) o Poder Judiciário, em virtude do princípio da separação dos poderes e da decorrente tese do legislador negativo, não poderia autorizar o creditamento para hipótese diversa daquela que teria sido expressa e literalmente prevista em lei (tese do legislador negativo aplicada de maneira generalizada).

O presente artigo analisa criticamente essas teses, na ordem em que foram aqui apresentadas, com a finalidade de definir se a isenção e a alíquota zero, no que se refere ao direito de crédito no regime não cumulativo das contribuições sociais sobre a receita, podem ser consideradas juridicamente distintas. É o que se passa a fazer.

### **1. Tese da facultatividade da não cumulatividade das contribuições**

Em primeiro lugar, não é verdadeiro que o legislador ordinário tenha liberdade absoluta para definir as hipóteses em que será adotado o regime da não cumulatividade das contribuições sobre a receita e nas quais a aquisição de insumo dará direito a crédito. Conforme o § 12 do art. 195 da Constituição, “A lei *definirá os setores de atividade econômica* para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não cumulativas.” Assim, cabe à lei “definir os setores” em que as contribuições “serão não cumulativas”; não lhe compete estabelecer “as hipóteses de creditamento” quando tiver sido adotado o regime não cumulativo.

A esse respeito, convém constatar que sempre que a Constituição atribui à lei a tarefa de estabelecer “hipóteses” para determinados regimes jurídicos, ela o faz expressamente. Foi desse modo, por exemplo, que ela procedeu no § 4º do art. 149, quando previu, relativamente às contribuições de intervenção no domínio

econômico, que “A lei *definirá as hipóteses* em que as contribuições incidirão uma única vez”; e no § 18 do próprio art. 195, quando, com referência à devolução da contribuição sobre bens e serviços, prescreveu que a “Lei *estabelecerá as hipóteses* [...]”.

O exame desses exemplos, aos quais numerosos outros poderiam ser somados, não deixa dúvidas: uma coisa é “definir os setores de atividade econômica” em que as contribuições “serão não cumulativas”; outra, diferente, é “estabelecer as hipóteses” em que a aquisição de insumos dará direito a crédito. E o que a Constituição no caso fez foi atribuir à lei apenas a competência para definir os setores em que será adotado o regime não cumulativo. Nada mais. Entendimento contrário levaria à conclusão de que o legislador poderia, de um lado, definir os setores em que as contribuições sobre a receita “serão não cumulativas”; e, de outro, livremente vedar o direito ao creditamento para as operações que bem entendesse, inclusive para aquelas que geram acúmulo da carga tributária, com isso fazendo com que as contribuições, que deveriam ser não cumulativas, passassem a ser cumulativas. Com a permissão para o emprego de uma metáfora, essa interpretação faria com que a não cumulatividade que tivesse entrado pela porta imediatamente saísse pela janela.

A esse respeito, é importante lembrar o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal relativamente à conformação do regime não cumulativo pelo legislador. Segundo o Tribunal, no exercício dessa tarefa devem ser “respeitados os demais preceitos constitucionais, como a matriz constitucional das contribuições ao PIS e Cofins e os princípios da razoabilidade, da isonomia, da livre concorrência e da proteção à confiança”<sup>4</sup>. Vale dizer, o legislador, ao configurar o regime não cumulativo, não é livre, precisamente porque deverá respeitar o fato gerador e a base de cálculo próprios das contribuições sociais, bem como os princípios constitucionais aplicáveis, especialmente os da igualdade e da razoabilidade.

Pois bem. O legislador ordinário fez o que a Constituição lhe autorizou a fazer: optou pelo regime não cumulativo das contribuições sobre a receita para determinados setores. Com efeito, o art. 1º da Lei n. 10.637/2002, com a redação dada pela Lei n. 12.973/2014, estabeleceu: “A Contribuição para o PIS/Pasep, *com a incidência não cumulativa*, incide sobre o total das receitas auferidas no mês pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil.” Do mesmo modo procedeu o art. 1º da Lei n. 10.833/2003: “A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, *com a incidência não cumulativa*, incide sobre o total das receitas auferidas no mês pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil.” Saliente-se que a elevação das alíquotas do regime cumulativo foi inclusive *justificada* pela introdução de um regime não cumulativo.

<sup>4</sup> BRASIL, STF, RE n. 841.979, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 28.11.2022.

Ocorre que para que o regime seja *realmente* – e não apenas *formalmente* – não cumulativo, os insumos adquiridos com alguma espécie de desoneração, quando a saída do produto resultante de sua utilização for tributada, devem gerar direito a crédito. Caso contrário, a desoneração prevista na fase anterior do ciclo econômico será anulada na sua fase posterior, produzindo-se o efeito cumulativo que se pretendeu evitar com a adoção do regime não cumulativo. Daí ter a Constituição autorizado o legislador a tão somente definir os setores em que as contribuições sobre a receita serão não cumulativas. Porém, tendo ele adotado essa diretriz fundamental, a não cumulatividade deve ser concretizada de maneira uniforme e sem contradições, sob pena de desnaturar o regime que ele próprio escolheu implementar e violar o dever de tratamento uniforme dos contribuintes que se encontrem em situação equivalente relativamente à acumulação de carga tributária no ciclo econômico. Por isso mesmo que se pode afirmar, em sentido metafórico, que o legislador até tem liberdade para se ajoelhar, mas uma vez tendo feito isso, terá necessariamente de rezar. Entendimento oposto faria com que ele pudesse arbitrária e caprichosamente escolher quais operações gerariam crédito, independentemente do regime não cumulativo que ele próprio instituiu, em flagrante violação à sua finalidade e aos princípios da igualdade e da justiça sistemática<sup>5</sup>.

## **2. Tese do sentido restrito da palavra “isenção” e da distinção generalizada entre isenção e alíquota zero**

Em segundo lugar, não é correto afirmar que o legislador ordinário teria garantido o direito ao creditamento *exclusivamente* na hipótese de os insumos, utilizados em produtos ou serviços cuja saída seja tributada, terem sido adquiridos com isenção, compreendida esta em sentido restrito como espécie particular de desoneração descrita por parte da doutrina como aquela que mutila o aspecto material do antecedente da regra de tributação, isto é, a operação objeto de tributação. Para demonstrá-lo, é preciso, em primeiro lugar, reexaminar a distinção tradicional entre isenção e alíquota zero e, em segundo lugar, verificar se ela pode ser utilizada como fundamento para assegurar ou excluir o direito ao creditamento no regime não cumulativo das contribuições sociais sobre a receita.

De acordo com a referida distinção, a isenção, aqui analisada em seu sentido restrito, por decorrer da mutilação de aspecto material localizado no antecedente da regra de tributação, impediria a ocorrência do fato gerador e o decorrente surgimento da obrigação tributária: como o aspecto material seria reduzido, quando o fato concreto ocorresse, ele não coincidiria com aquele previsto no an-

---

<sup>5</sup> ÁVILA, Humberto. O “Postulado do Legislador Coerente” e a não-cumulatividade das contribuições. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais de direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 175-183 (178).

tecedente da regra; por conta disso, o efeito jurídico constante do seu consequente, que é o dever de o sujeito passivo pagar dívida em dinheiro, deixaria de ser desencadeado.

A alíquota zero, em contrapartida, por unicamente provocar a nulificação do aspecto quantitativo que estaria alocado no consequente da regra de tributação, não impediria a ocorrência do fato gerador e o surgimento da obrigação tributária: como a alíquota zero produziria um efeito que atingiria somente o aspecto quantitativo do consequente da regra de tributação, quando o fato concreto ocorresse, ele coincidiria com aquele previsto de maneira ampla e irrestrita no seu antecedente; em razão disso, o efeito previsto no consequente da regra, que é o dever de o sujeito passivo pagar dívida em dinheiro, seria provocado.

Percebe-se que o núcleo da mencionada distinção reside na proposição de que, no caso de isenção, o efeito jurídico previsto no consequente da regra de tributação, que é o dever de o sujeito passivo pagar dívida em dinheiro, não seria desencadeado, ao passo que, no caso da alíquota zero, ele seria. O pressuposto da diferenciação está, por conseguinte, na suposta ocorrência do fato gerador e no pretense surgimento da obrigação tributária: na isenção, não ocorreria o fato gerador e, por conseguinte, não surgiria a obrigação de pagar dívida em dinheiro; na alíquota zero, ocorreria o fato gerador e, por decorrência, surgiria a referida obrigação.

Examinada de maneira mais detida, essa distinção não esconde a constatação de que tanto no caso de isenção como no de alíquota zero não surge a consequência comportamental, prevista no consequente da regra de tributação, de o sujeito passivo dever cumprir uma obrigação pecuniária em favor do sujeito ativo, pela singela razão de que a nulificação da alíquota a elimina totalmente. Ora, a ausência do dever de pagar é lógica e juridicamente igual à presença do dever de pagar zero. Em ambos os casos, o sujeito passivo não tem o dever de cumprir uma obrigação pecuniária em favor do sujeito ativo. Afinal, não há prestação alguma que tenha por objeto dinheiro e deva ser cumprida pelo sujeito passivo em benefício do sujeito ativo. Veja-se que não se trata apenas de a isenção e a alíquota zero produzirem o mesmo efeito prático. Trata-se, para além disso, de ambas possuírem a mesma natureza jurídica *com relação ao surgimento da obrigação tributária*: nos dois casos, não surge a obrigação de pagar dívida em dinheiro. Como tributo é obrigação pecuniária, não há como distinguir a isenção da alíquota zero com relação ao surgimento da obrigação tributária principal: tanto no caso da primeira quanto no caso da segunda não surge o dever de cumprir uma obrigação pecuniária pela absoluta falta de objeto. Nesse sentido, isenção e alíquota zero são, do ponto de vista da obrigação tributária, *logicamente equivalentes*: embora exteriorizadas de forma diferentes, exprimem o mesmo conteúdo prescritivo. Tal constatação explica a posição há muito sustentada por Souto Maior Borges no sentido de que a alíquota zero, no fundo, camuflaria autêntica isenção, uma vez

que “onde está o mesmo regime jurídico exoneratório, está a mesma categoria dogmática”<sup>6</sup>. Segundo esse autor, não se trataria apenas de uma questão terminológica; tratar-se-ia, em vez disso, do reconhecimento da antecedência histórica da isenção como “instrumento amplíssimo de desagravação tributária”, uma vez que, na hipótese de alíquota zero, não há obrigação tributária porque “zero não é alíquota” e “alíquota de zero é zero”<sup>7</sup>.

A igualdade entre isenção e alíquota zero fica ainda mais saliente quando se analisa o significado de “consequente” de uma regra jurídica. No plano geral, o consequente é aquela parte da regra hipotético-condicional que exprime o efeito jurídico que será produzido caso sejam verificadas as condições necessárias e suficientes à sua irradiação previstas no seu antecedente<sup>8</sup>. No caso específico da regra de tributação, o consequente exprime o dever de o sujeito passivo cumprir uma obrigação pecuniária, em moeda ou em cujo valor nela se possa exprimir, se e quando preenchidas as condições necessárias e suficientes previstas no seu antecedente. Ocorre que tanto no caso da isenção quanto no caso da alíquota zero não surge a obrigatoriedade de o sujeito passivo cumprir uma obrigação dessa natureza, na medida em que a ausência da obrigação de cumprir a referida obrigação é logicamente igual à presença do dever de pagar nada. Afinal, quem deve, deve alguma coisa. Dever nada, na verdade, não é dever.

A explicação para a suposta distinção, pretensamente universal e generalizada, entre isenção e alíquota zero, no sentido de ambas serem diferentes *sob qualquer perspectiva e para qualquer finalidade*, decorre de uma teoria geral da norma jurídica que, focando na sua estrutura, dividiu a regra de tributação em duas partes, antecedente e consequente, sem a consideração da particularidade da obrigação tributária que é a de envolver o pagamento de uma dívida em dinheiro. De acordo com essa concepção, a isenção produziria um efeito que atingiria um elemento que estaria localizado no antecedente da regra de tributação, ao passo que a alíquota zero produziria um efeito que atingiria unicamente um elemento que estaria inserido no seu consequente. Nessa perspectiva, percebe-se que a isenção em sentido restrito e alíquota zero terminam sendo objeto de uma *distinção estrutural*, isto é, uma diferenciação baseada na estrutura da regra de tributação e que considera que a alíquota zero tem o condão de alterar unicamente o aspecto quantitativo do seu consequente.

<sup>6</sup> MAIOR BORGES, José Souto. Isenção de produtos industrializados e crédito do IPI na saída de insumos para industrialização fora da Zona Franca de Manaus. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 49. São Paulo: Dialética, 1999, p. 149-161 (155).

<sup>7</sup> MAIOR BORGES, José Souto. Isenção de produtos industrializados e crédito do IPI na saída de insumos para industrialização fora da Zona Franca de Manaus. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 49. São Paulo: Dialética, 1999.

<sup>8</sup> PINO, Giorgio. *Teoria analítica del diritto I la norma giuridica*. Pisa: Edizione ETS, 2016, p. 53; GUASTINI, Riccardo. *La sintassi del diritto*. Seconda edizione. Torino: Giappichelli Editore, 2014, p. 36.

Independentemente das críticas que podem ser tecidas a essa concepção, a verdade é que ela simplesmente não serve para definir se a isenção é distinta da alíquota zero *sob a perspectiva dos créditos e para o regime não cumulativo*. Porque, sob essa perspectiva e para esse propósito *específicos*, a questão relevante é a de saber se as referidas espécies de desoneração produzem efeitos diversos com relação à acumulação da carga tributária no ciclo econômico da produção ao consumo. Vale dizer, o decisivo é descobrir se um insumo utilizado na produção de um bem ou na prestação de um serviço cuja saída seja tributada, quando adquirido com isenção, produz *um* efeito, e quando adquirido com alíquota zero, produz *outro* efeito, *no que se refere à acumulação da carga tributária no ciclo econômico*. Sob essa perspectiva e para esse propósito *particulares*, no entanto, não importa se a isenção em sentido restrito e a alíquota zero são diferentes do ponto de vista *estrutural* conforme determinada concepção doutrinária; importa, em vez disso, se elas são distintas do ponto de vista *funcional*, isto é, com base em uma contraposição centrada no efeito que cada forma de desoneração produz com relação à acumulação da carga tributária no ciclo econômico. E para saber se e em quais situações a isenção e a alíquota zero são divergentes quanto à acumulação da carga tributária no ciclo econômico é preciso analisar se elas se diferenciam no tocante ao *surgimento da obrigação tributária*. Senão, vejamos.

Em todos os casos em que a alíquota é *superior a zero*, quando ocorre o fato gerador, surge a obrigação tributária principal, isto é, a obrigação que tem por objeto o pagamento do tributo, assim entendido o dever de cumprir uma obrigação pecuniária, em moeda ou em cujo valor nela se possa exprimir. Nesses casos de alíquota *positiva*, o efeito da alíquota se restringe ao aspecto quantitativo do conseqüente da regra de tributação sem tangenciar o aspecto material, permitindo diferenciar as espécies de desoneração com relação ao surgimento da obrigação tributária. No caso da isenção, o efeito previsto no conseqüente da regra de tributação, que é a obrigação de pagar dívida em dinheiro, não é provocado pela falta de preenchimento de uma condição necessária prevista no antecedente da regra de tributação. Em contrapartida, no caso da alíquota positiva, referido efeito é produzido. Sob a perspectiva da obrigação tributária, portanto, quando a alíquota é positiva, é relevante saber que o efeito da desoneração atinge somente o aspecto quantitativo da regra de tributação, sem qualquer repercussão sobre o aspecto material de seu antecedente. Isso porque a modalidade deôntica (o comportamento obrigatório) que o ordenamento jurídico, por meio da regra, reconecta ao preenchimento das condições previstas no antecedente, é juridicamente diferente nos dois casos: no caso da isenção, não surge a obrigação de pagar dívida em dinheiro; no caso de alíquota positiva, ela surge.

Já quando a alíquota é zero, esta e a isenção na verdade não são diferentes com relação ao surgimento da obrigação tributária. É que, nesse caso específico, o modal deôntico obrigatório, que o ordenamento jurídico, por meio da regra,

reconecta às condições previstas no antecedente, é *materialmente* igual nos dois casos: no caso da isenção, não há obrigação de pagar dívida em dinheiro; no caso de alíquota zero, *igualmente* não há obrigação de pagar dívida em dinheiro.

Cumpra-se notar que mesmo os autores que defendem a teoria da norma estruturada de modo a inserir a definição da alíquota zero unicamente no aspecto quantitativo localizado no consequente da regra de tributação reconhecem que a alíquota zero seria materialmente uma espécie de isenção. É o caso de Barros Carvalho. Já em 1985, na primeira edição do seu *Curso de direito tributário*, esse autor reconhecia que, no caso da alíquota zero, o legislador utiliza-se de fórmula estranha para tratar do mesmo fenômeno jurídico que leva ao “desaparecimento do objeto da prestação”. Segundo o autor, a alíquota zero diria respeito à “forma inibitória da operatividade da regra matriz”, tendo em vista que “seus peculiares efeitos não se irradiam, justamente porque a relação obrigacional não se poderá instalar à míngua de objeto”<sup>9</sup>. Mencionada posição foi confirmada em trabalhos específicos e posteriores do mesmo autor sobre o tema, nos quais ele afirmava que “a alíquota zero, como já tive oportunidade de expressar, é caso típico de isenção”, e, no mesmo sentido, que “juridicamente alíquota zero equivale à isenção”<sup>10</sup>.

As considerações anteriores levam a um questionamento fundamental, que torna problemática a utilização de uma distinção estrutural entre isenção em sentido restrito e alíquota zero, com base no critério do surgimento da obrigação tributária, para o propósito específico de definir o seu impacto no regime não cumulativo. Com efeito, se a obrigação principal é aquela que tem por objeto o pagamento de tributo; se fato gerador (no sentido de antecedente da regra de tributação) é a situação (no sentido de condição) definida em lei cuja ocorrência provoca o surgimento da obrigação de pagar tributo; e se tributo é obrigação pecuniária; então qual é a obrigação pecuniária que surge no caso da alíquota zero? Precisamente nenhuma, pois o dever de pagar zero equivale, do ponto de vista obrigacional e lógico, à ausência do dever de pagar, na medida em que não surge o comportamento obrigatório de pagar dívida em dinheiro. Tal constatação demonstra que a alíquota zero, por estar atrelada a algum tipo de operação que sem sua previsão seria objeto de tributação, termina por repercutir indiretamente sobre o próprio fato objeto de tributação previsto no antecedente da regra de tributação, tema que, para os estritos propósitos deste artigo, não pode ser agora desenvolvido.

As considerações até aqui tecidas são suficientes para demonstrar que, no tocante ao surgimento da obrigação tributária, que é o critério decisivo para a solucionar o problema da não cumulatividade, tanto isenção quanto alíquota zero são *juridicamente* iguais.

<sup>9</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 307.

<sup>10</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Isenções tributárias do IPI, em face do princípio da não-cumulatividade. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 33. São Paulo: Dialética, 1998, p. 142-166 (166).

Dito isso, fica claro por que a distinção ou igualação entre isenção e alíquota zero não pode ser feita de maneira universal e generalizada, sob qualquer perspectiva e para toda e qualquer finalidade. Não poderia ser diferente. É que duas coisas não são iguais ou diferentes *em si* e *por si*, mas *sob alguma perspectiva* e *para algum propósito*. Por exemplo, uma mesa de jantar é diferente de uma cadeira sob a perspectiva de sua função: a mesa é o móvel no qual as pessoas comem; a cadeira, o móvel no qual elas se sentam. Esses mesmos objetos, contudo, são iguais se ambos forem de madeira, e o critério de diferenciação for o material de que são feitos e o seu propósito seja o de saber se os objetos podem ser usados como material inflamável para fazer uma fogueira numa congelante noite de inverno em que não há outra forma de se aquecer. No mesmo sentido, duas pessoas são diferentes conforme a cor das camisas que usam se estas forem de cores distintas e servirem como uniforme de times que irão se enfrentar, se o propósito da distinção for permitir que os jogadores, o juiz e os espectadores possam identificar, pela cor da camisa, o time ao qual pertence cada jogador. Entretanto, as mesmas pessoas deverão ser consideradas iguais se o propósito da distinção for o direito de votar em alguma eleição, na medida em que este independe totalmente da cor da camisa que o eleitor esteja ocasionalmente usando.

O juízo de igualdade ou de diferença, portanto, depende do sentido das coisas objeto de comparação, do critério com base no qual elas estejam sendo comparadas e do propósito da sua comparação<sup>11</sup>. O mesmo ocorre no caso da distinção entre isenção e alíquota zero: elas não são iguais ou diferentes *em si* e *por si*, mas *sob alguma perspectiva* e *para algum propósito*. Tanto é assim que muitas vezes o próprio Poder Judiciário interpreta a palavra “isenção” em sentido amplo, como gênero e, não em sentido restrito, como uma espécie particular de desoneração conforme determinada concepção doutrinária que aloca a alíquota zero e seus efeitos exclusivamente no aspecto quantitativo da regra de tributação.

Com efeito, ao interpretar o disposto no art. 111 do Código Tributário Nacional, o Superior Tribunal de Justiça compreendeu o termo “isenção” em sentido amplo como qualquer espécie de desoneração, de modo a aplicar a norma resultante de sua interpretação para o caso da alíquota zero, mesmo considerando que o dispositivo menciona os casos de suspensão ou exclusão do crédito tributário (inciso I), outorga de isenção (inciso II) e dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias (inciso III), sem qualquer referência textual à alíquota zero<sup>12</sup>. Entendeu desse modo porque o propósito da equiparação ou desequipara-

---

<sup>11</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. 6. ed. São Paulo: JusPodivm/Malheiros, 2026, p. 48.

<sup>12</sup> Assim, a título ilustrativo: BRASIL, STJ, REsp n. 2.130.054/RJ, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Primeira Seção, julgado em 11.06.2025 (Tema n. 1.283 de Recursos Repetitivos/STJ); BRASIL, STJ, REsp n. 1.805.925, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 23.06.2020; BRASIL, STJ, AgRg no REsp n. 1.161.560/RJ, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Pri-

ção não era a localização do aspecto normativo atingido pela desoneração na estrutura abstrata da regra de tributação, se no seu antecedente ou no seu consequente, mas a proibição de o intérprete criar desoneração materialmente não prevista em lei, pouco importando a forma como ela foi estabelecida.

O mesmo Tribunal, ao interpretar o disposto no art. 178 do referido Código, também compreendeu o termo “isenção” em sentido amplo como qualquer espécie de desoneração, de modo a aplicar a norma resultante de sua interpretação para o caso da alíquota zero, mesmo considerando que o dispositivo proíbe a revogação de isenções concedidas a prazo certo e sob condição, novamente sem qualquer referência textual à alíquota zero<sup>13</sup>. Entendeu dessa maneira porque o propósito do juízo de igualdade ou desigualdade das espécies de desoneração novamente não era a localização do aspecto normativo atingido pela desoneração na estrutura abstrata da regra de tributação, se no seu antecedente ou no seu consequente, mas a proibição de o Estado frustrar a confiança legítima depositada pelo sujeito passivo na validade e manutenção da desoneração por ele instituída, pouco importando o modo como ela foi exteriorizada.

Esses dois exemplos, aos quais muitos outros poderiam ser agregados, evidenciam que, ao analisar a disposição legal que veda o direito a crédito em uma lei que adota o regime não cumulativo das contribuições sobre a receita, como é o caso ora examinado, não se pode distinguir ou igualar as hipóteses de isenção e de alíquota zero sob o ponto de vista *estrutural*. Deve-se distingui-las ou igualá-las sob a perspectiva *funcional*, isto é, sob o ponto de vista do impacto que a desoneração causa para a acumulação da carga tributária no ciclo econômico da produção ao consumo. Negar o direito ao creditamento no caso de insumo adquirido com alíquota zero para produção de bens ou prestação de serviços tributados provoca acumulação da carga tributária: a desoneração na aquisição do insumo fica prejudicada em razão de a receita ser integralmente tributada sobre o valor total da operação, sem qualquer abatimento. Excluir a aquisição de insumos sujeitos à alíquota zero do direito ao crédito nessa situação transformaria a alíquota zero em mero diferimento, anulando na fase seguinte do ciclo econômico todo o seu efeito não cumulativo.

---

meira Turma, julgado em 16.09.2010; BRASIL, STJ, AgInt no REsp n. 1.938.522/RS, Rel. Min. Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 18.03.2024; BRASIL, STJ, REsp n. 1.410.259/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 01.10.2015; BRASIL, STJ, REsp n. 1.253.258/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 28.06.2011; BRASIL, STJ, REsp n. 1.140.723/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 02.09.2010.

<sup>13</sup> Assim, a título ilustrativo: BRASIL, STJ, AgInt no REsp n. 1.731.073/SP, Rel. Min. Sérgio Kulina, Primeira Turma, julgado em 28.03.2022; BRASIL, STJ, REsp n. 1.941.121/PE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 03.08.2021; BRASIL, STJ, REsp n. 1.725.452/RS, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 08.06.2021; BRASIL, STJ, REsp n. 1.987.675/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21.06.2022; BRASIL, STJ, AgInt na SLS n. 2.161/DF, Rel. Min. Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 16.11.2016.

As considerações antecedentes justificam por que não se pode interpretar uma disposição legal inserida numa lei que instituiu um sistema não cumulativo para as contribuições sociais sobre a receita de maneira desvinculada da sua finalidade de evitar a acumulação da carga tributária. Assim, a palavra “isenção”, inserida no enunciado segundo o qual dará direito a crédito o valor da aquisição de bens ou serviços sujeitos à isenção, quando revendidos ou utilizados como insumo em produtos ou serviços sujeitos à tributação, deve ser compreendida em sentido amplo, como significando qualquer espécie de desoneração que impeça o surgimento do dever de pagar dívida pecuniária, e não em sentido restrito, como exprimindo apenas uma espécie particular de desoneração que mutila o aspecto material localizado no antecedente da regra de tributação conforme determinada concepção da estrutura da regra de tributação, cuja consistência não é aqui analisada. Daí não ser correto, repita-se, para responder a uma questão de não cumulatividade das contribuições sobre a receita, interpretar a palavra “isenção” com base numa distinção estrutural entre isenção em sentido restrito e alíquota zero. É preciso compreendê-la de maneira funcional, isto é, sob a perspectiva dos seus efeitos para o regime não cumulativo. É exatamente nesse sentido que tem decidido o Supremo Tribunal Federal: “Na verdade, entre a isenção e a alíquota-zero, a distinção é meramente teórica. Na prática, os efeitos são semelhantes. Tributação à alíquota-zero e isenção, como não tributação, são hipóteses desonerativas. Em todas elas, o que afinal ocorre é o não recolhimento do tributo”<sup>14</sup>; “Embora a isenção e a alíquota zero tenham naturezas jurídicas diferentes, a consequência é a mesma, em razão da desoneração do tributo”<sup>15</sup>.

É preciso enfatizar que, nesse modo de compreender a questão, o intérprete não está contrariando aquilo que o legislador pretendeu fazer. Ao contrário, o intérprete está interpretando de maneira consequente, uniforme e sem contradições aquilo mesmo que o legislador materialmente estabeleceu, dentro dos sentidos possíveis das palavras que ele próprio empregou.

### **3. Tese do impedimento de interpretação sistemática e teleológica das espécies de desoneração**

Em terceiro lugar, não se afigura correto afirmar que o intérprete não poderia interpretar sistemática e teleologicamente o dispositivo legal que excepciona a isenção da regra que veda o direito a crédito, de modo a compreender o termo “isenção” com o sentido amplo de qualquer espécie de desoneração que impede o surgimento do dever de pagar dívida em dinheiro em razão da obrigatoriedade de a legislação tributária que disponha sobre a outorga de isenção ser interpretada literalmente.

<sup>14</sup> BRASIL, STF, RE n. 350.446, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 18.12.2002.

<sup>15</sup> BRASIL, STF, RE n. 475.551, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 06.05.2009.

Como dito acima, a rigor o art. 111 do Código Tributário Nacional estabelece que deve ser interpretada literalmente a legislação que disponha sobre suspensão ou exclusão do crédito tributário (inciso I), outorga de isenção (inciso II) e dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias (inciso III). Conforme já mencionado, é importante notar que a interpretação desse dispositivo pelo Superior Tribunal de Justiça reforça as conclusões antes apontadas de que há um sentido amplo de isenção, levando ao resultado de que se cogite de sua aplicação mesmo para hipóteses nas quais a discussão envolve outras formas de desoneração, como é o caso da alíquota zero.

Nesse contexto, é preciso desde já ressaltar que não é toda e qualquer regra excepcional, nem toda e qualquer diminuição da carga tributária, que pode ser qualificada como uma espécie de benefício fiscal no sentido de um privilégio. Quando o dispositivo legal disser respeito à conformação da base de cálculo e à concretização do princípio da capacidade contributiva ou de um princípio específico da sistemática do próprio tributo, como é o caso do princípio da não cumulatividade, a rigor não se pode falar em benefício fiscal, na medida em que o legislador não está promovendo uma finalidade *externa* à adequada conformação do fato gerador e da base de cálculo do tributo de acordo com a capacidade contributiva e com seus princípios específicos, como seria a proteção do meio ambiente ou da indústria nacional<sup>16</sup>. Nesses casos, não há justificativa alguma para o emprego de um método específico de interpretação, como seria o caso da obrigatoriedade de interpretação literal. Nesse sentido, fica claro que o art. 3º, § 2º, inciso II, das Leis n. 10.637/2002 e n. 10.833/2003, não visa a instituir um benefício fiscal; ele tem o objetivo de materialmente conformar, de acordo com os princípios da igualdade, da capacidade contributiva e da não cumulatividade, o regime não cumulativo das contribuições sociais, regulando o direito de crédito a partir da própria decisão do legislador de implementar esse regime para determinados setores.

Independentemente das considerações tecidas acima, é também importante salientar que o art. 111 do Código Tributário Nacional utiliza a expressão “Interpreta-se literalmente”. Ele não usa as expressões “interpreta-se de maneira *exclusivamente* literal”, “interpreta-se de maneira *preponderantemente* literal” ou “interpreta-se literalmente *uma palavra isolada*”. Ele emprega, repita-se, apenas a expressão “Interpreta-se literalmente”, isto é, com atenção às palavras e ao seu sentido literal, mas sem mencionar quais palavras e qual sentido literal das palavras, especialmente, por exemplo, quando estas exprimem mais de um, como um amplo e outro restrito, um ordinário e outro técnico ou um técnico-genérico e outro técnico-específico. O dispositivo tampouco proíbe a utilização de outros métodos de interpretação, como o sistemático e o teleológico. Tanto é assim que o próprio

---

<sup>16</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema tributário nacional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 144.

Superior Tribunal de Justiça reconheceu, ao enfrentar o tema, que “a interpretação literal do benefício fiscal de alíquota zero, nos termos dos arts. 150, § 6º, da CF e 111, I e II, do CTN, não impede a utilização dos métodos clássicos de interpretação legal para se perquirir a exata compreensão e alcance da lei, sobretudo a conformidade com o texto constitucional”<sup>17</sup>.

Nem poderia ser diferente. Como as palavras empregadas pelo legislador estão inseridas em enunciados normativos e estes fazem parte de uma cadeia de enunciados (um discurso normativo), o sentido de uma palavra deve ser aferido de acordo com o enunciado do qual faz parte e com o discurso ao qual este pertence – de maneira sistemática, portanto<sup>18</sup>. E como as palavras utilizadas pelo legislador estão inseridas num enunciado normativo e este serve para promover alguma finalidade, como é aquela de evitar a acumulação da carga tributária no ciclo econômico, o sentido de uma palavra deve ser aferido de acordo com a finalidade a que serve a sua utilização – de maneira teleológica, por conseguinte. A interpretação divorciada do sistema do qual o enunciado faz parte e da finalidade a que serve a sua utilização sequer permitiria saber se a desoneração não viola o princípio da igualdade, já que este exige que duas pessoas sejam comparadas com base num critério e para o atingimento de determinada finalidade. Impedir o intérprete de utilizar a finalidade e o contexto linguístico de um dispositivo que institui uma espécie de desoneração cuja legitimação depende de sua finalidade seria como arrancar o motor e as rodas de um automóvel e pretender que ele continuasse a se mover por propulsão motora.

Sendo assim, não se afigura adequado afirmar que o intérprete não poderia interpretar sistemática e teleologicamente o dispositivo legal que excepciona a isenção da regra que veda o creditamento. Absolutamente. O intérprete não apenas *pode* como *deve* interpretar as palavras usadas pelo legislador em conexão com as outras palavras que constam do enunciado do qual elas fazem parte e com os outros enunciados que compõem o discurso no qual ele está inserido. Do mesmo modo, o intérprete não apenas *pode* como *deve* interpretar as palavras empregadas pelo legislador em conexão com a finalidade que ele pretendeu atingir com seu uso e com o princípio diretor do regime que ele mesmo decidiu instituir.

Sob a perspectiva das considerações até aqui tecidas, o termo “isenção”, constante do dispositivo legal ora examinado, deve ser interpretado não de maneira doutrinária e abstrata como uma espécie de desoneração conforme determinada concepção da regra de tributação, mas como gênero de desoneração que impede o surgimento do dever de pagar uma obrigação pecuniária; compreendendo, portanto, indistintamente tanto a isenção em sentido restrito quanto a

<sup>17</sup> BRASIL, STJ, REsp n. 2.138.206/RS, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 11.11.2025.

<sup>18</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da indeterminação no direito*. 4. ed. São Paulo: JusPodivm/Malheiros, 2025, p. 36.

alíquota zero, na medida em que ambas são juridicamente iguais com relação ao efeito que produzem no tocante à acumulação da carga tributária no ciclo econômico.

#### 4. Tese do legislador negativo aplicada de maneira generalizada

Por último, é equivocado afirmar, de maneira generalizada, que o Poder Judiciário não pode interpretar um dispositivo de modo a promover um efeito positivo que garanta a igualdade de tratamento entre situações jurídicas iguais sob determinada perspectiva e para determinado propósito. Com efeito, precisamente porque o Poder Judiciário só pode excluir (negativamente) do ordenamento jurídico aquilo que foi estabelecido pelo legislador, mas não criar (positivamente) aquilo que este não estabeleceu, que ele pode e deve excluir (negativamente, portanto) do ordenamento jurídico o critério de distinção que se afigure incompatível com a finalidade que o próprio legislador pretendeu atingir. Ao assim proceder, o Poder Judiciário não está atuando como legislador positivo e, com isso, violando o princípio da separação dos poderes. Ao contrário, está atuando como legislador negativo, por excluir do ordenamento jurídico um elemento com ele incompatível, ainda que, ao assim decidir, provoque um efeito positivo.

Tanto isso é verdadeiro que a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao enfrentar do direito de creditamento de IPI relativamente a insumos utilizados na industrialização de produto final imune, quando a disposição legal se referia explicitamente apenas a produtos isentos e sujeitos à alíquota zero (art. 11 da Lei n. 9.779/1999), reconheceu o direito do contribuinte ao creditamento também na saída imune<sup>19</sup>. Decidiu o Tribunal que o reconhecimento do direito ao creditamento não decorreria de suposta extensão da desoneração contida no art. 11 da Lei n. 9.779/1999 para hipótese ali não prevista, mas, ao contrário, da compreensão fundamentada de que tal situação (produto imune) estaria contida na norma em exame, com isso rechaçando as teses da malversação do disposto no art. 111 do Código Tributário Nacional e da atuação como legislador positivo.

Também foi precisamente desse modo que o Supremo Tribunal Federal decidiu quando declarou a inconstitucionalidade da vedação de creditamento de PIS/Cofins no caso das aparas de papel<sup>20</sup>. Neste, o legislador tinha garantido textualmente o direito de crédito para as empresas produtoras de papel, mas não para as produtoras de aparas de papel. O Tribunal entendeu, relativamente à finalidade justificadora da distinção, no caso a proteção do meio ambiente, que os dois casos eram juridicamente iguais e não poderiam ser diferenciados porque

<sup>19</sup> BRASIL, STJ, REsp n. 1.976.618/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Primeira Seção, julgado em 09.04.2025.

<sup>20</sup> Tema n. 304 de Repercussão Geral: "São inconstitucionais os arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005, que vedam a apuração de créditos de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis." (BRASIL, STF, RE n. 607.109, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 08.06.2021).

ambos contribuíam para a mencionada proteção, inclusive de maneira mais intensa no caso das aparas de papel. Sendo assim, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade do *critério de distinção* de modo que ambas as empresas, as produtoras de papel e de aparas de papel, tiveram garantido o direito ao creditamento.

Essa não é uma posição isolada. O mesmo entendimento no sentido de afastamento de vedação de creditamento arbitrariamente determinado pelo legislador ordinário foi adotado no julgamento do Tema de Repercussão Geral n. 244, nesse caso, por violação tanto à igualdade como à não cumulatividade, aproximando-o da discussão aqui examinada. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que “Surge inconstitucional, por ofensa aos princípios da não cumulatividade e da isonomia, o artigo 31, cabeça, da Lei n. 10.865/2004, no que vedou o creditamento da contribuição para o PIS e da Cofins, relativamente ao ativo imobilizado adquirido até 30 de abril de 2004”. Também naquele caso se discutia vedação ao crédito relativo à não cumulatividade do PIS/Cofins pelo legislador ordinário, tendo sido reconhecido, nos termos do voto do Ministro Relator Marco Aurélio, que “O Constituinte, diferentemente do alegado pela recorrente, não deixou a critério do legislador o delineamento do regime não cumulativo das contribuições. [...] Ao simplesmente vedar o creditamento em relação aos encargos de depreciação e amortização de bens do ativo imobilizado, afrontou o legislador a não cumulatividade, incorrendo em vício de inconstitucionalidade material”<sup>21</sup>.

O mesmo deve ser feito nesse caso. Tanto a isenção em sentido restrito quanto a alíquota zero impedem o surgimento do dever de pagar e são juridicamente iguais com relação ao acúmulo da carga tributária no ciclo econômico, razão pela qual devem ser tratadas da mesma forma para esse efeito. Nesse sentido, deve o Poder Judiciário fazer interpretação conforme o princípio da igualdade, de modo a interpretar o vocábulo “isenção” em seu sentido amplo, como qualquer espécie de desoneração que impede o surgimento do dever de pagar dívida em dinheiro, pouco importando se, do ponto de vista doutrinário e com base em determinada concepção da regra de tributação, a isenção e a alíquota zero supostamente atinjam aspectos normativos posicionados em partes diferentes da estrutura lógica da regra de tributação.

## Conclusões

O exposto até aqui permite alcançar as seguintes conclusões:

- a) o § 12 do art. 195 da Constituição não atribui ao legislador ordinário liberdade absoluta para definir as hipóteses em que será adotado o regime não cumulativo e nas quais será permitido o direito ao crédito; ele permite apenas que o legislador defina os setores de atividade em que as

---

<sup>21</sup> BRASIL, STF, RE n. 599.316, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 29.06.2020.

- contribuições sobre a receita serão não cumulativas; tendo sido adotada essa diretriz fundamental de conformação do tributo, deve ela ser concretizada de maneira uniforme e isenta de contradições, sob pena de violação dos princípios da não cumulatividade das contribuições, da igualdade e da justiça sistemática;
- b) o legislador não garantiu o direito ao creditamento apenas na hipótese de os insumos, utilizados em produtos ou serviços cuja saída seja tributada, terem sido adquiridos com isenção, em sentido restrito, na medida em que o termo “isenção” foi empregado no seu sentido amplo como significando qualquer espécie de desoneração que impeça o surgimento da obrigação tributária principal e cause o aumento da carga tributária no ciclo econômico da produção até o consumo;
  - c) a isenção, em seu sentido restrito, não possui natureza jurídica sempre diversa da alíquota zero, por envolver a mutilação do aspecto material constante do antecedente da regra de tributação; a isenção e a alíquota zero não são distintas *em si e por si*, mas em algum sentido, sob alguma perspectiva e para algum propósito; em razão disso, elas não podem ser diferenciadas sob a perspectiva estrutural com base na teoria abstrata das normas como se fossem universal e generalizadamente diferentes sob qualquer perspectiva e para toda e qualquer finalidade; como a questão crucial enfrentada neste artigo consiste em saber se o insumo, quando adquirido com isenção, produz um efeito, e quando adquirido com alíquota zero, produz outro efeito com relação ao acúmulo de carga tributária, a distinção antes mencionada deve ser feita não com base na concepção de que ambas as espécies de desoneração supostamente produziriam efeitos que atingiriam aspectos localizados em diferentes partes da regra de tributação conforme determinada concepção doutrinária, mas com relação ao surgimento da obrigação do dever de pagar dívida em dinheiro; sob essa perspectiva funcional, tanto a isenção quanto a alíquota zero produzem o mesmo efeito jurídico: não provocam o surgimento da obrigação de cumprir uma prestação em dinheiro, em moeda ou com cujo valor nela se possa exprimir;
  - d) o art. 3º, § 2º, inciso II, das Leis n. 10.637/2002 e n. 10.833/2003, não visa a instituir um benefício fiscal; ele visa a materialmente conformar, de acordo com os princípios da igualdade, da capacidade contributiva e da não cumulatividade, o regime não cumulativo das contribuições sociais, regulando o direito de crédito a partir da própria decisão do legislador de implementar esse regime para determinados setores; isso significa dizer que não se aplica ao caso o disposto no art. 111 do Código Tributário Nacional, na medida em que referido dispositivo regula a interpretação de disposições relativas à concessão de benefícios fiscais;

- e) independentemente das considerações tecidas acima, ainda que se considerasse aplicável ao caso o art. 111 do Código Tributário Nacional, o que se admite apenas para argumentar, o intérprete não só pode como deve interpretar sistemática e teleologicamente o dispositivo legal que excepciona a isenção da regra que veda o creditamento de modo a compreender o termo “isenção” em sentido amplo como exprimindo qualquer espécie de desoneração que impeça o surgimento do dever de pagar dívida em dinheiro; assim deve proceder porque não se pode interpretar uma palavra sem conexão com o enunciado normativo do qual ela faz parte e com o discurso no qual este esteja inserido; também não se pode interpretar o enunciado sem atenção à finalidade que a sua utilização se destina a promover, ainda mais no caso das desonerações, cuja constitucionalidade depende de haver uma relação de razoabilidade entre as finalidades que elas visam a promover e o critério utilizado para atingi-las;
- f) o Poder Judiciário não só pode como deve excluir do ordenamento jurídico critério irrazoável de distinção entre duas pessoas que se encontrem em situação equivalente relativamente à finalidade utilizada para efetivá-la, sem que isso implique violação ao princípio da separação dos poderes e a consequente tese do legislador negativo.

Por todas essas razões, conclui-se que o termo “isenção”, constante do inciso II do § 2º do art. 3º das Leis n. 10.637/2002 e n. 10.833/2003, deve ser compreendido em *sentido amplo*, como abrangendo qualquer espécie de desoneração que torne o insumo não sujeito ao pagamento das contribuições, e não em *sentido restrito*, abarcando unicamente uma espécie particular de desoneração que mutila o aspecto material localizado no antecedente da regra de tributação conforme determinada concepção doutrinária.

Em suma, o que se sustenta no caso examinado neste artigo é a necessidade de um processo vertical e horizontal de estreitamento lexical do significado do termo “isenção”. Este é polissêmico, isto é, admite mais de um sentido concomitante e relacionado: um *sentido amplo*, como gênero de qualquer espécie de desoneração que impeça o surgimento da obrigação tributária principal; e um *sentido restrito*, como espécie de desoneração que atinge um aspecto normativo localizado no antecedente da regra de tributação. Havendo mais de um sentido, cabe ao intérprete proceder à desambiguação de significado mediante a escolha daquele sentido que seja mais fortemente suportado pelo ordenamento jurídico, tanto de maneira vertical, pelo exame dos princípios constitucionais aplicáveis, quanto de maneira horizontal, pela análise dos princípios que regem o sistema instituído pelo legislador<sup>22</sup>. O que se defende neste artigo, por conseguinte, é a proposição

---

<sup>22</sup> ÁVILA, Humberto. Lexical narrowing or legal explicitation as a method of legal interpretation. *Analisi e diritto* 2. Pisa: ETS, 2025, p. 09-22.

de que a aplicação dos princípios constitucionais da não cumulatividade, da igualdade e da justiça sistemática, de um lado, e do princípio legal da não cumulatividade, de outro, estreita as possibilidades de sentido da palavra “isenção” presentes no enunciado normativo objeto de interpretação de tal sorte que, entre os sentidos amplo e restrito, somente o sentido amplo é compatível com os referidos princípios. Opera-se, portanto, *dentro* das possibilidades semânticas do dispositivo legal, sem ir além delas, nem contra elas.

### **Bibliografia**

- ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. 6. ed. São Paulo: JusPodivm/Malheiros, 2026.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da indeterminação no direito*. 4. ed. São Paulo: JusPodivm/Malheiros, 2025.
- ÁVILA, Humberto. Lexical narrowing or legal explicitation as a method of legal interpretation. *Analisi e diritto* 2. Pisa: ETS, 2025, p. 09-22.
- ÁVILA, Humberto. *Sistema tributário nacional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ÁVILA, Humberto. O “Postulado do Legislador Coerente” e a não-cumulatividade das contribuições”. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais de direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 175-183.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1985.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Isenções tributárias do IPI, em face do princípio da não-cumulatividade. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 33. São Paulo: Dialética, 1998, p. 142-166.
- GUASTINI, Riccardo. *La sintassi del diritto*. Seconda edizione. Torino: Giappichelli Editore, 2014.
- MAIOR BORGES, José Souto. Isenção de produtos industrializados e crédito do IPI na saída de insumos para industrialização fora da Zona Franca de Manaus. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 49. São Paulo: Dialética, 1999, p. 149-161.
- PINO, Giorgio. *Teoria analítica del diritto I la norma giuridica*. Pisa: Edizione ETS, 2016.