

Universidad Miguel Hernández de Elche

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche

MÁSTER UNIVERSITARIO EN ASESORÍA FISCAL



Inteligencia artificial y Administración tributaria

Trabajo Fin de Máster

Curso académico 2020 - 2021

Autora: Cristina Estefania Nasimba Tipán

Tutora: Laura Soto Bernabeu

RESUMEN

El tema elegido es “Inteligencia artificial y Administración tributaria” porque es un tema de gran importancia en la actualidad, ya que se ha ido incorporando tanto al sector privado como al Sector Público tecnología innovadora para ofrecer un mejor servicio al contribuyente, lo cuál ha mejorado en gran medida la eficiencia y eficacia del Sector Público. La situación COVID-19 también nos ha mostrado la importancia que tiene la digitalización.

Actualmente pertenecemos a la llamada sociedad 5.0, debido al gran desarrollo digital que hemos tenido. Esta revolución tecnológica ha abierto la puerta a una gran variedad de nuevas oportunidades, aumentando el bienestar social.

Sin embargo, no todo son ventajas, ya que la utilización de la inteligencia artificial por parte de las Administraciones tributarias, aunque se fundamente en el principio de eficacia administrativa reconocido en la Constitución española, conlleva la aparición de una serie de riesgos y desafíos en relación a los derechos y garantías de los contribuyentes.

Por estas razones se realiza un análisis del impacto que tiene la inteligencia artificial en las Administraciones tributarias para dar a conocer las oportunidades y los riesgos de esta tecnología y saber como se están enfrentando estos desafíos. Con este trabajo se pretende dar una visión clara y sencilla de lo que realmente representa la incorporación de la inteligencia artificial por parte de la Administración tributaria, tratando de analizar si realmente las oportunidades que ofrecen superan a los desafíos que se tienen que enfrentar.

ÍNDICE

<i>Abreviaturas</i>	4
<i>1. Introducción</i>	5
<i>2. El uso de la inteligencia artificial por parte de las Administraciones tributarias</i>	6
2.1 El concepto de inteligencia artificial.....	8
2.2 El principio de eficacia administrativa como fundamento para el uso de la inteligencia artificial por parte de las Administraciones tributarias.	9
2.2.1 Actuaciones de asistencia e información al contribuyente.....	11
2.2.2 Lucha contra el fraude fiscal	15
<i>3. Impacto del uso de la Inteligencia Artificial en los derechos y garantías de los contribuyentes</i>	17
3.1 Garantía de los contribuyentes desde la normativa europea.	19
3.2. Garantía de los contribuyentes desde la normativa española	21
<i>4. Principios de adopción de la Inteligencia Artificial por parte de la Administración Tributaria</i>	29
4.1 Principio de prudencia.....	30
4.2 Principio de no discriminación.....	30
4.3 Principio de proporcionalidad	30
4.4 Principio de transparencia	31
4.5 Gobernanza de los datos.....	32
<i>5. Conclusiones</i>	33
<i>6. Bibliografía</i>	35
<i>7. Webgrafía</i>	37

ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
ACV	Asistente conversacional virtual
ADI	Administración Digital Integral
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
IA	Inteligencia artificial
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
SII	Suministro inmediato de información
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Es asombrosa la gran importancia que ha cobrado la inteligencia artificial en el mundo moderno actual, donde el gran reto de la Administración tributaria es digitalizarse para ofrecer servicios cada vez más especializados a los contribuyentes y no quedarse atrás en la modernización de su sector. Para ello, es imprescindible definir qué es la inteligencia artificial, dedicando el siguiente apartado a tal propósito.

La Administración tributaria es el organismo encargado de la gestión del sistema tributario y aduanero. En este sentido, la inteligencia artificial juega un papel muy importante, ya que contribuye a esto en gran medida, facilitando la gestión que realiza el Sector Público. Por ello, explicaremos a lo largo del presente trabajo cuál es el impacto que tiene la inteligencia artificial en la Administración tributaria, incidiendo en qué medida mejora la asistencia al contribuyente sin vulnerar sus derechos y como la Administración tributaria puede evitar posibles fraudes fiscales a través de esta tecnología.

Sin embargo, no todo es positivo, ya que el uso de la inteligencia artificial también tiene un impacto negativo al procesar grandes cantidades de datos, debiendo tratar de garantizar que el tratamiento de esta información sea lo más ético posible. Pero no siempre se consigue esto, con lo cuál la sociedad tiene que enfrentar estos riesgos vinculados con la privacidad y la protección de datos personales, con las desigualdades que pudieran ocasionarse, con la llamada brecha digital etc. Veremos los riesgos que representa la inteligencia artificial en cuanto a la privacidad de los contribuyentes.

Muchos países en la actualidad están incorporando esta tecnología con mayor frecuencia en el sector tanto privado como público para desarrollar sus actividades de forma más eficaz a pesar del gran reto que esto supone. Esta cuarta revolución industrial ¹representa un gran cambio, debido a la gran revolución que supone la incorporación de una tecnología cada vez más innovadora y la digitalización mundial. De acuerdo con el informe de la OCDE,

¹Se puede consultar en la siguiente web: <https://www.ateneovalencia.es/la-cuarta-revolucion-industrial-llega-con-la-robotica-y-la-inteligencia-artificial/> Consultado el día 7 de julio de 2021

más de 40 Administraciones tributarias están ya utilizando inteligencia artificial o se están planeando hacerlo próximamente².

Debido a que consideramos que esta tecnología ha venido para quedarse, es imprescindible que se actúe dentro de una ética que no vulnere los derechos de los contribuyentes. Por ello, terminaremos el presente trabajo analizando los diferentes principios que deben regir las actuaciones de las Administraciones tributaria, para así evitar tener un trato discriminatorio hacia los contribuyentes, con falta de transparencia y mal uso de esta tecnología.

2. EL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

El auge de las tecnologías ha tenido un gran impacto en el mundo actual. Durante los últimos años hemos visto como este creciente desarrollo de nuevas tecnologías se ha ido adaptando con rapidez en la sociedad, provocando un aumento del bienestar social general de la población. El uso de la IA ha supuesto unos beneficios para la Administración tributaria, al ayudarle a mejorar la calidad de la prestación de sus servicios a los contribuyentes, facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias de éstos y combatiendo el fraude fiscal.

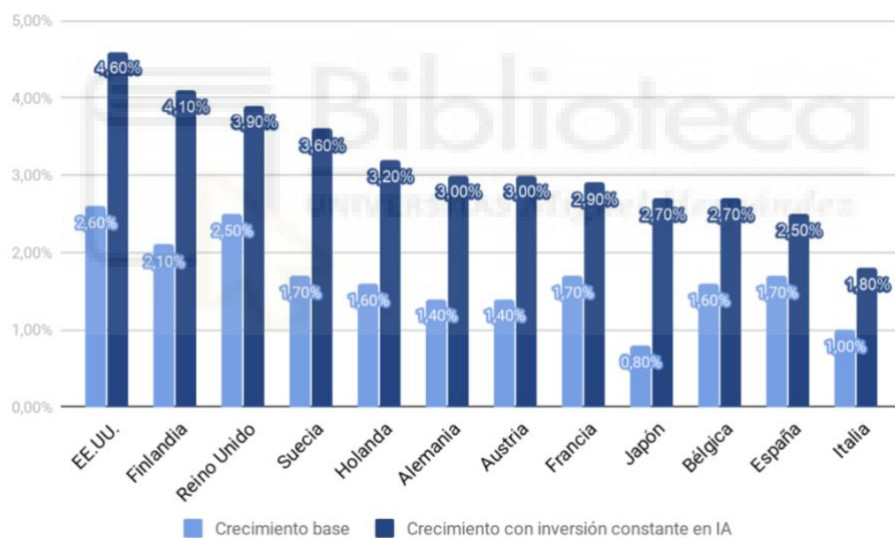
El desarrollo de estas tecnologías supone una disminución de costes, ayuda a que los procedimientos sean más rápidos, proporciona más canales de atención al contribuyente, etc. Por ejemplo, en Argentina, el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrolló “Prometea”, un sistema de inteligencia artificial que agiliza la justicia preparando automáticamente dictámenes judiciales. Esto se traduce en una considerable disminución de los tiempos procesales, reduciendo hasta en un 99% el tiempo que se tomaba para realizar actuaciones de forma manual³.

² OCDE. *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, 2019, pág. 40.

³ FRANCISCO OSSANDON CERDA: “Inteligencia artificial en las Administraciones tributarias: oportunidades y desafío”. En *Revista de Estudios Tributarios*, n° 24, 2020, pág.124.

En el siguiente gráfico observamos como la inversión en IA ayuda al crecimiento de la economía en gran medida, incrementando la competitividad de los Estados. Por ello, muchos países se han interesado en el desarrollo de estas nuevas tecnologías, ya que les permitirá tener un crecimiento económico en el largo plazo. Tal y como se observa en el siguiente gráfico, esta situación, sin embargo, dará lugar a grandes desigualdades entre naciones y graves implicaciones sociales, por lo cual será necesario actuar en base a una perspectiva ética, para tratar de paliar los efectos negativos que derivan del uso de las nuevas tecnologías.

Previsión de crecimiento del PIB anual para 2035, con y sin incorporación de IA en la economía.



Fuente: <https://ost.torrejuana.es/impacto-economico-de-la-inteligencia-artificial-acceso-a-descarga/>

Actualmente los gobiernos de todo el mundo están elaborando estrategias nacionales para la inteligencia artificial, con el propósito de conseguir una mejora competitiva frente a los demás países. Por lo cual, cada vez es más necesario fomentar en la inversión en I+D+i. Europa está en una buena posición para beneficiarse de la inteligencia artificial, ya que tiene

centros de investigación destacados por su excelencia y cuenta con empresas emergentes innovadoras. Europa cuenta con una infraestructura informática bastante sólida ⁴.

Sin embargo, la inversión de Europa en investigación e innovación es menor que la de otras regiones del mundo. Un claro ejemplo de ello, es que Europa en 2016 invirtió 3.200 millones frente a los cerca de 12.100 millones que invirtió América del Norte y los 6.500 millones que Asia ha invertido en inteligencia artificial. De manera que Europa necesita aumentar la inversión en inteligencia artificial⁵.

2.1 EL CONCEPTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Dar una definición concreta de IA es algo complicado, ya que es un término sobre el cuál se ha debatido durante años y aún no se ha llegado a una definición universalmente aceptada. Debido a la extensión de este trabajo, consideramos oportuno hacer referencia a la definición de inteligencia artificial dada por la Comisión Europea en su comunicación “Inteligencia artificial para Europa”, tomándola como punto de partida para así poder centrarnos en las implicaciones del uso de la inteligencia artificial por parte de la Administración tributaria española.

De este modo, la Comisión Europea define la inteligencia artificial como *“sistemas que muestran un comportamiento inteligente al analizar su entorno y tomar acciones, con cierto grado de autonomía, para lograr objetivos específicos. Los sistemas basados en IA pueden estar puramente basados en software, actuando en el mundo virtual (por ejemplo, asistentes de voz, análisis de imágenes software, motores de búsqueda, sistemas de reconocimiento facial y de voz) o la inteligencia artificial pueden integrarse en dispositivos de hardware (p.ej. robots avanzados, automóviles autónomos, drones o aplicaciones de Internet de las cosas)”*⁶.

⁴ Comisión Europea. *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: Un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, 2020, pág. 4.

⁵ *Ibid.* pág. 5

⁶ Comunicación, COM/2018/237 final, de la Comisión Europea “Inteligencia artificial para Europa”, pág. 1.

2.2 EL PRINCIPIO DE EFICACIA ADMINISTRATIVA COMO FUNDAMENTO PARA EL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.

Una vez definida la inteligencia artificial, haremos una breve referencia al principio de eficacia administrativa como fundamento al uso de la inteligencia artificial por parte de la Administración tributaria. Según lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución española “*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”⁷.

Este principio hace referencia a la forma en la que debe regirse la actuación de la Administración tributaria, debiendo ésta servir con objetividad al interés público.

Sobre la base de lo establecido en el artículo 96.1 de la Ley General Tributaria⁸, el Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2020-2023 y el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2020 recalcan la importancia de la inteligencia artificial y de su correcto desarrollo en cuanto a las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Tributaria y en la consecución de una mejora en lo referente al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. El Plan Estratégico prevé aprovechar en los próximos años el potencial de la tecnología para poder culminar el proceso de automatización en lo que respecta a la tramitación de procedimientos que fueron iniciados hace años. Para ello será importante el tratamiento del lenguaje natural, el tratamiento avanzado de datos y la inteligencia artificial. Por otro lado, el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2020 fija sus actuaciones prioritarias en la investigación y desarrollo de comprobación del fraude tributario y aduanero⁹.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a103> Consultado el día 7 de julio de 2021.

⁸ Artículo 96.1 de la Ley General Tributaria. “*1. La Administración tributaria promoverá la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos necesarios para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que la Constitución y las leyes establezcan*”.

⁹ SOTO BERNABEU, Laura: “La importancia de la transparencia algorítmica en el uso de la inteligencia artificial por la Administración Tributaria”. En *Crónica Tributaria*, nº 179, 2021, pág. 96.

A pesar de la importancia del principio de eficacia, no debemos olvidar que la Administración tributaria también deberá regir sus actuaciones en materia tributaria sobre la base de unos principios que garanticen el uso ético de la IA en el Sector Público y, con ello, poder ofrecer un servicio más eficiente que permita un mayor acercamiento al ciudadano. Facilitando el cumplimiento de sus obligaciones tributarias en el periodo voluntario, por ejemplo, facilitando el pago de los correspondientes impuestos, mejorando la información y asistencia al contribuyente y, por consiguiente, tratando de prevenir en mayor medida el fraude fiscal.

La responsabilidad por la gestión del uso de la IA en la Administración pública se manifiesta a través de la rendición de cuentas a la sociedad. Para ello, la Administración pública debe explicar el funcionamiento de los algoritmos y el resultado que se espera de estos, detectando posibles errores y ofreciendo una mayor confianza a los contribuyentes al facilitar información sobre las decisiones que se toman a través del uso de los algoritmos. Esta rendición de cuentas de los algoritmos se puede dar a los ciudadanos mediante la difusión de información. Otros mecanismos utilizados son el control del uso de la IA y la indemnización de los daños causada por el uso de los algoritmos.

El control de los algoritmos, supone un desafío para las Administraciones tributarias, ya que es complicado supervisar el diseño y funcionamiento de los algoritmos, debido a la falta de transparencia y comprensión de estos. Sin embargo, las Administraciones tributarias podrían crear agencias independientes en quien poder delegar la supervisión de los algoritmos que utilizan las Administraciones tributarias. En cuanto a la responsabilidad por los daños que puede generar el uso de inteligencia artificial, se debate sobre quien debería indemnizar por los daños que podría causar un robot que goce de autonomía¹⁰.

¹⁰ CERRILLO I MARTINEZ, Agustín: “El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?”. *En Revista General de Derecho Administrativo*, n° 50. Enero 2019.

2.2.1 ACTUACIONES DE ASISTENCIA E INFORMACIÓN AL CONTRIBUYENTE

Como hemos comentado con anterioridad, la incorporación de IA en la Administración tributaria ha supuesto una mejora en las funciones de asistencia a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. La digitalización ha permitido tener una gran información de los contribuyentes de manera digital y centralizada. Esto no era posible cuando se efectuaba todo en papel, ya que debido a la gran cantidad de datos no se realizaba un control eficaz de todas las operaciones llevadas a cabo por los contribuyentes. La IA, por lo tanto, ha contribuido en gran medida a un trato más personalizado hacia el contribuyente y una prestación proactiva por parte del sector público.

Por un lado, el modelo tradicional suponía una serie de inconvenientes, como la gran carga de trabajo para los funcionarios, ya que no se podía atender a tantos contribuyentes en tan poco tiempo. Debido al cúmulo de trabajo, se formaban largos tiempos de espera presenciales y telefónicos, lo que generaba desconfianza y frustración en los ciudadanos. Para asistir y guiar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, se han creado los asistentes virtuales inteligentes, lo cual ha supuesto una gran ayuda para la Administración tributaria. Gracias a estos asistentes virtuales inteligentes, se ha experimentado una gran disminución de la carga de trabajo para los funcionarios al tener que atender a menos personas¹¹.

La personalización del servicio público consiste en ofrecer un servicio que se adapte a las necesidades de cada contribuyente. Por su parte, la prestación proactiva consiste en anticiparse a las futuras solicitudes de prestaciones de servicios de los contribuyentes. La personalización y la anticipación se basan en el análisis de grandes cantidades de datos. Ello facilita la identificación de determinadas pautas de conducta, lo que le permite a la Administración tributaria ofrecer un servicio personalizado al contribuyente, atendiendo a sus circunstancias personales. En otros casos, este análisis de datos sobre su comportamiento

¹¹ OSSANDON CERDA, Francisco: “Inteligencia artificial en las Administraciones tributarias: oportunidades y desafíos”, ob.cit, pág. 137.

permite a la Administración tributaria anticiparse a las necesidades del contribuyente y ofrecerle la prestación de un determinado servicio.

Los asistentes virtuales inteligentes ofrecen dicha prestación de un determinado servicio, ayudando a los contribuyentes en sus consultas y trámites, ya que disponen de una gran información de calidad y son capaces de comprender las preguntas realizadas por los contribuyentes, ofreciéndoles respuestas rápidas y precisas, lo que da lugar a una mayor confianza por parte de los ciudadanos.

En junio de 2017, la entrada en vigor del nuevo régimen del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA, provocó un notable aumento del número de consultas electrónicas, al que los funcionarios existentes no podían hacer frente de manera eficiente por el gran volumen de trabajo. Esto llevó a la Agencia tributaria a recurrir a la inteligencia artificial para poder hacer frente a este nuevo reto que representaba el nuevo régimen.

En el año 2018, la Agencia Estatal de Administración tributaria española se alió con la empresa IBM, con el objetivo de crear un asistente virtual con la tecnología Watson para ayudar a los contribuyentes a cumplir con el SII del IVA. La Administración española fue pionera en la incorporación de inteligencia artificial para dar soporte a los contribuyentes, resolviendo todas las preguntas que pudieran surgir y facilitando los tramites fiscales, por ejemplo, corrigiendo errores en la elaboración de declaraciones. Según la Agencia tributaria la incorporación de esta tecnología redujo en un 80% los correos electrónicos recibidos¹².

Más recientemente, en febrero de 2021, la Agencia tributaria ha implementado la Administración Digital Integral “ADI”, un mostrador virtual que pretende mejorar la asistencia a los contribuyentes. ADI es un sistema multicanal, que brindará información y asistencia integral a los ciudadanos. Ya están en funcionamiento, contando con sedes en Valencia, Madrid, Galicia y en 2022 se sumarán ciudades de Andalucía. La creación de ADI

¹² OSSANDON CERDA, Francisco: “Inteligencia artificial en las Administraciones tributarias: oportunidades y desafíos”, ob. cit, punto 5.2.

fue un proyecto del Plan Estratégico de la Agencia 2020-2023, que demuestra su apuesta por la inteligencia artificial¹³.

Sobre este extremo, debemos tener presente que, en el Plan Anual de Control Tributario de 2021, la Agencia tributaria manifiesta su intención de seguir avanzando en el uso de la IA, intensificando la utilización de estas nuevas tecnologías y utilizando varias estrategias de la Agencia tributaria para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. Por un lado, se buscará la consolidación de las ADIs, para poder informar y asistir a los contribuyentes mediante diferentes canales de comunicación virtuales. Por otro lado, se prevé mejorar el Asistente Virtual del sistema de SII del IVA, incorporando nuevas herramientas, que permitan un mejor funcionamiento de este sistema. Junto a ello, se pretende también desarrollar e implantar un «Asistente censal» que sirva de ayuda para la presentación de modelos censales.

Hoy en día, podemos decir que son muchos los países que han incorporado asistentes virtuales inteligentes para brindar atención a sus contribuyentes de una manera más eficiente, siendo capaces de ayudar a los contribuyentes las 24 horas del día, los siete días de la semana¹⁴.

Desde el año 2016, la Administración tributaria australiana también ha venido desarrollando un asistente virtual llamado “Alex” para asistir a los contribuyentes, registrando más de dos millones de conversaciones en el mismo año de su lanzamiento.

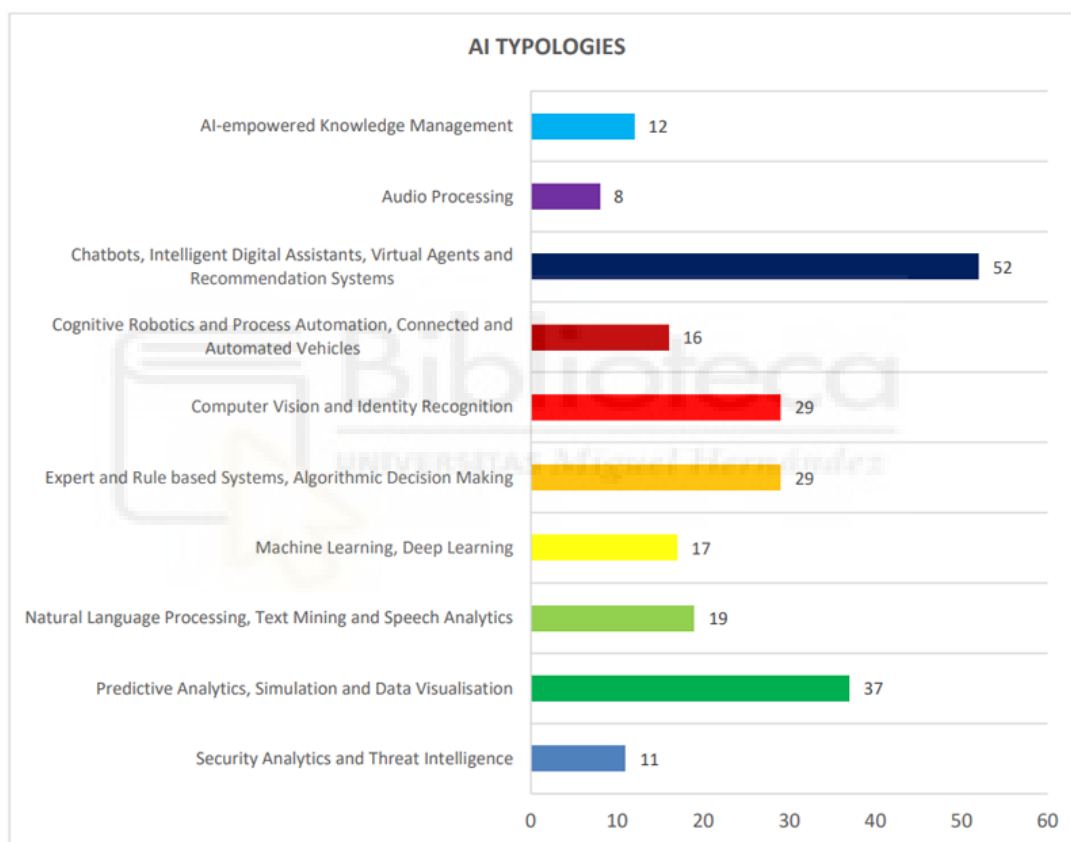
Otro ejemplo lo encontramos en Brasil, donde se ha desarrollado un asistente conversacional virtual llamado “Teresa”. Este Asistente conversacional virtual (ACV) está

¹³ Sobre la puesta en marcha de ADI puede consultarse: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Sala_de_prensa/Notas_de_prensa/2021/La_Agencia_Tributaria_pone_en_marcha_la_ADI_un_mostrador_virtual_para_ampliar_y_mejorar_la_ayuda_al_contribuyente.shtml Consultado el 7 de julio de 2021

¹⁴ Información extraída del siguiente enlace: <https://www.ciat.org/asistentes-conversacionales-virtuales-en-las-administraciones-tributarias-el-futuro-es-hoy/> Consultado el 7 de julio de 2021

disponible las 24 horas del día, los siete días de la semana, ayudando a solucionar las consultas de los contribuyentes¹⁵.

En el informe de ‘Inteligencia Artificial en los servicios públicos’, elaborado por AI Watch se ha realizado un mapeo exploratorio del uso de la inteligencia artificial en el sector público en los países de la UE, para mostrar cuál es la tipología de IA más utilizada en la UE¹⁶.



Fuente: <https://www.esmartcity.es/2020/07/23/informe-inteligencia-artificial-servicios-publicos-revela-interes-uso-gobiernos-europeos>

¹⁶ Los resultados pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://www.esmartcity.es/2020/07/23/informe-inteligencia-artificial-servicios-publicos-revela-interes-uso-gobiernos-europeos> Consultado el día 7 de julio de 2021

Podemos ver en el gráfico como la tipología más utilizada en la UE son los chatbots, asistentes digitales, agentes virtuales y sistemas de recomendación. Esto es debido a la gran cantidad de consultas que se reciben a diario por parte de los contribuyentes, la utilización de esta tecnología permite brindar atención a más personas y en menor tiempo posible como señalábamos anteriormente.

2.2.2 LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL

El otro de los ámbitos en los que el uso de la IA por parte de las Administraciones tributarias encuentra su mayor reflejo es en las actuaciones dedicadas a la lucha contra el fraude fiscal, ya que es un problema presente en la mayoría de los países.

En la lucha contra el fraude fiscal, el *big data* y la IA se utilizan en muchos países para poder valorar riesgos fiscales y, así, segmentar a los contribuyentes según la probabilidad de incumplimiento. De esta manera se podrán iniciar controles en los casos donde la probabilidad de fraude sea mayor. Ejemplo de ello es el programa Hermes utilizado en España para realizar análisis de riesgos. Este programa produce informes de riesgo estandarizados y permite la selección de contribuyentes con el propósito de llevar a cabo actuaciones de gestión, inspección y recaudación¹⁷. Otro ejemplo lo encontramos en Estados Unidos, donde se utiliza *machine learning* para un modelo de redes bayesianas que permitan identificar un riesgo leve, medio o elevado de empresas. También Canadá utiliza un sistema de evaluación de riesgos formado para pequeñas y mediana empresas¹⁸.

El análisis de riesgos fiscales ayuda a tener una mayor precisión a la hora de detectar probabilidades de incumplimiento. Las técnicas de *data mining* permiten medir este riesgo, por ejemplo, evitando la evasión en el IVA con un modelo predictivo que ayude a detectar

¹⁷ GONZÁLEZ DE FRUTOS, Ubaldo: “Inteligencia artificial y Administración tributaria”. En VV.AA., SERRANO ANTÓN, Fernando (director): *Fiscalidad e inteligencia artificial: Administración tributaria y contribuyentes en la era digital*, 1º ed., Aranzadi, Navarra, 2020, pág. 135 y ss

¹⁸ GARCÍA-HERRERA BLANCO, Cristina: “El uso del big data y la inteligencia artificial por las Administraciones tributarias en la lucha contra el fraude fiscal. Particular referencia a los principios que han de regirla y a los derechos de los contribuyentes”. En VV.AA., SERRANO ANTÓN, Fernando, (director): *Fiscalidad e inteligencia artificial: Administración tributaria y contribuyentes en la era digital*, 1º ed., Aranzadi, Navarra, 2020, pág. 306

facturas falsas. Ya el 53% de las Administraciones tributarias de la OCDE utiliza modelos predictivos para poder anticiparse a los posibles problemas y, así, adoptar a tiempo las medidas correctoras que sean necesarias. Otra técnica analítica es la prescriptiva para evaluar qué acciones deben adoptarse sobre cada contribuyente y qué herramientas y acciones para cada sector concreto¹⁹. Estas técnicas también se han incorporado, por ejemplo, en los procedimientos de inspección para detectar posibles patrones de fraude.

El *blockchain* también puede utilizarse como una gran herramienta contra la lucha del fraude fiscal y el blanqueo de capitales. Este concepto hace referencia al registro de información guardado en bloques para evitar su modificación. Este mayor control de información que ofrece el *blockchain* al quedar registrado todo en la base de datos ayuda a controlar todas las operaciones registradas para evitar ocultar ingresos, por ejemplo.

La Agencia tributaria española destaca por su activa participación en materia digital. La incorporación de superordenadores que procesen grandes cantidades de información, así como las técnicas de análisis de última generación, hace que los inspectores puedan tener más claridad a la hora de detectar donde puede haber un posible fraude.

A modo de ejemplo, a principios de 2021, la Agencia tributaria española anunció la incorporación de un sistema de análisis basado en *big data*²⁰, para poder detectar posibles fraudes fiscales en cuanto a la veracidad de la residencia fiscal que declaraban los contribuyentes. Concretamente, en el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2021 se ha señalado que estas herramientas, basadas en el *big data*: *“han hecho posible efectuar de manera sistemática el análisis de residencia, sobre contribuyentes que figuran como no residentes en las bases de datos tributarias. Este análisis ha permitido obtener, en su caso, los indicios necesarios para poder determinar la presencia durante más de 183 días en territorio español, la existencia en nuestro país de un centro de intereses económicos*

¹⁹ GONZÁLEZ DE FRUTOS, Ubaldo: “Inteligencia artificial y Administración tributaria”, ob. cit., pág. 147.

²⁰ El *Big Data* consiste en el análisis y la interpretación de un gran volumen de datos, que serán utilizados para la toma de decisiones.

relevante y operativo, así como la existencia de relaciones familiares que permitan inferir la residencia en España”²¹.

La Agencia tributaria no solo reforzará el control de la veracidad de las residencias fiscales que declaran tener los contribuyentes, sino que también aumentará el control de las plataformas de comercio electrónico incorporándose paralelamente el paquete de comercio electrónico (*e-commerce package*) con nuevas novedades en el pago del IVA para cumplir correctamente con los pagos pertinentes²².

En el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2021 también se hace mención a la introducción de una nueva herramienta informática que ayude a la Administración tributaria a reducir los errores que puedan estar presentes en una declaración de la renta.

En Noruega, la Administración tributaria aplica la IA utilizando técnicas de análisis de datos y aprendizaje de los algoritmos a través de datos históricos que revelen errores en la declaración de IVA. A los casos se le van asignando una puntuación y los contribuyentes que obtengan puntuaciones más altas serán objeto de un procedimiento de inspección, tratando de mejorar la selección de casos a inspeccionar y evitar el fraude fiscal. Como este hay muchos casos más de países donde se han beneficiado de la incorporación de inteligencia artificial a sus Administraciones tributarias para así evitar los indicios de fraude fiscal, de una manera más efectiva.

3. IMPACTO DEL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CONTRIBUYENTES.

Para el correcto desarrollo y mejora de la Administración tributaria, es necesario una buena administración, transparencia y respeto de los derechos y garantías de los contribuyentes, poniéndose de manifiesto la necesidad de reforzar la seguridad jurídica.

²¹ Se puede acceder al texto completo del Plan Anual de Control Tributario de 2021 en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-1379> Consultado el día 7 de julio de 2021

²² Puede verse: <http://www.gefice.com/2021/02/donde-va-a-poner-el-foco-hacienda-en-el-2021/> Consultado el día 7 de julio de 2021

La complejidad que representa el contexto digital actual, genera una falta latente de una regulación que vele por la protección de los derechos de los contribuyentes, basada en criterios de carácter ético, que defiendan los derechos de los contribuyentes, en cuanto a la protección de datos, derecho a la intimidad y suministro de información.

A pesar de las oportunidades que representa la incorporación de la IA en el Sector Público, también esta incorporación presenta una serie de riesgos a los cuáles debe enfrentarse la Administración tributaria. Es importante abordar el tema de los derechos de los contribuyentes para evitar problemas como la violación de la privacidad, las discriminaciones algorítmicas y la falta de transparencia, entre otros.

El artículo 34.1.i de la LGT dice: “Constituyen derechos de los obligados tributarios, entre otros, los siguientes: i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes”²³.

Por lo tanto, en cuanto a la utilización del Big Data y la inteligencia artificial por parte de la Administración tributaria, el principal derecho digital es el de la privacidad de los datos. Es necesario que el ordenamiento jurídico no permita que se utilicen estos datos de forma no autorizada para finalidades distintas de las previstas por el ordenamiento. En este sentido es lógico que la Administración utilice también los datos de las redes sociales, blogs, etc. Sin embargo, debe existir una protección legal adecuada de la vida privada de las personas físicas²⁴.

²³ Véase: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186#a31> Consultado el 7 de julio de 2021

²⁴ OLIVER CUELLO, Rafael: “Big data e inteligencia artificial en la Administración tributaria”. En *Revista de Internet, Derecho y Política*, n° 33, 2021, págs. 9 y 10.

3.1 GARANTÍA DE LOS CONTRIBUYENTES DESDE LA NORMATIVA EUROPEA.

La Unión Europea tiene regulaciones supranacionales realmente vinculantes reflejadas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo.

En el marco europeo hay dos normas encargadas del tratamiento de los derechos fundamentales, y son la Carta de los Derechos Fundamentales (CDFUE) y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). Aunque ambos pretenden alcanzar el mismo fin, su principal diferencia es que uno es vinculante para toda la Unión Europea, como es el caso de la CDFUE y el otro no. A partir de 2009, con el Tratado de Lisboa, se reconocen ciertos derechos, libertades y principios reflejados en la CDFUE, dándoles el mismo valor jurídico que los Tratados de la Unión. Hay una falta de coordinación entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), porque mientras que el TJUE quiere incorporar jurisprudencia del TEDH en sus decisiones, este Tribunal está vinculado por el CEDH, pero no por la Carta, impidiendo una mayor protección y garantías de los contribuyentes. Sin embargo, a pesar de las dificultades, la Unión Europea siendo una región “supranacional”, es la que presenta una dificultad mucho menor a la hora de poner en marcha las medidas de Derecho supranacional, comparándose con las elaboradas por la OCDE²⁵.

El derecho a la intimidad está regulado en la Carta de los Derechos Fundamentales y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, donde ambas hacen alusión al “respeto a la vida privada y familiar” plasmada en el artículo 7 de la Carta y en el artículo 8.1 del Convenio. Con esto, se pretende proteger los datos personales y así garantizar el respeto a la intimidad o privacidad.

En cuanto al derecho a la protección de datos, el Consejo de Europa aprobó el Convenio nº 108 de 28 de enero de 1981 para proteger a los ciudadanos respecto al

²⁵ SERRAR ROMANÍ, Marina: *Los derechos y garantías de los contribuyentes en la era digital: transparencia e intercambio de la información tributaria*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2017, pág. 178 y ss.

tratamiento automatizado de los datos personales, con el objetivo de proteger la vida privada de los ciudadanos. En enero de 2012 la Comisión europea plantea una reforma de la normativa de protección de datos, con el objetivo de impulsar un paquete de nuevas normas para que los ciudadanos tengan el control de sus datos personales. En abril de 2016 se aprobó el Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo al tratamiento de los datos personales de personas físicas y a la libre circulación de estos datos entre administraciones tributarias, siempre y cuando el Estado cumpla los requisitos del Reglamento. Con esto se deja desamparadas a las personas jurídicas, ya que hay un vacío normativo, en el cual los datos de dichas personas jurídicas serán públicos, ya que están sometidas a la obligación de publicar los datos que les corresponde²⁶.

Entre las garantías se encuentra el deber de informar a las personas del tratamiento de sus datos personales, según el Reglamento Europeo.

Sin ir muy lejos, el 21 de abril de 2021, la Comisión Europea publicó una propuesta de Reglamento sobre inteligencia artificial para mejorar la confianza en estas nuevas tecnologías. Estas nuevas normas abordarán los problemas planteados por la inteligencia artificial en cuanto a su uso, basándose en un análisis de riesgos, para así poder garantizar la seguridad de esta tecnología y hacer valer los derechos de los contribuyentes.²⁷ También proponen la creación de un Comité Europeo de Inteligencia artificial para impulsar la creación de regulación en materia de inteligencia artificial y la asignación de autoridades nacionales competentes encargadas de supervisar la aplicación y ejecución del Reglamento. En el Libro blanco sobre la inteligencia artificial también se dan alternativas políticas para que la inteligencia artificial sea segura y fiable en Europa, sin vulnerar los derechos de los ciudadanos.

Con lo cual, Europa pretende abordar los riesgos que representa la inteligencia artificial mediante una legislación que permita que esta sea fiable y segura. El Libro blanco

²⁶ SERRAT ROMANÍ, Marina: *Los derechos y garantías de los contribuyentes en la era digital: transparencia e intercambio de la información tributaria*. ob.cit., pág. 182 y ss.

²⁷ Véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_1682 Consultado el día 7 de julio de 2021

sobre inteligencia artificial propone una serie de acciones encaminadas a una nueva legislación sobre IA, con el objetivo de convertir a la inteligencia artificial en una tecnología ética y segura. Una de las acciones propuestas entre otras es seguir las Directrices éticas para una IA fiable publicadas en abril de 2019 redactadas por un grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial.



Fuente:<https://datos.gob.es/es/noticia/el-libro-blanco-de-la-inteligencia-artificial-aboga-por-la-excelencia-y-la-confianza#:~:text=El%20Libro%20blanco%20de%20la%20inteligencia%20artificial%20busca%20un%20enfoque,y%20un%20ecosistema%20de%20confianza.>

3.2. GARANTÍA DE LOS CONTRIBUYENTES DESDE LA NORMATIVA ESPAÑOLA

En la normativa española, el derecho a la privacidad está plasmado en el artículo 18 de la Constitución Española, donde dice: “*se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*”.

A este respecto, debemos tener presente que el artículo 34.1.i de la LGT determina que constituyen derechos de los obligados tributarios, entre otros: “*el derecho, en los*

términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes”²⁸.

En este nuevo contexto digital, donde la tecnología ha ganado peso, la Administración no se puede quedar atrás. En el desarrollo de la Administración electrónica han adquirido una gran importancia los procesos de toma de decisiones donde interviene la informática. Lo que se denomina como informática decisional, regulada en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Se regula la informática decisional en el artículo 100.2 LGT, donde se declara que *“tendrá la consideración de resolución la contestación efectuada de forma automatizada por la Administración tributaria en aquellos procedimientos en que esté prevista esta forma de terminación”*. Este artículo se relaciona con el artículo 96.3 de la LGT en la cuál se dice que *“los procedimientos y actuaciones en los que se utilicen técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos garantizarán la identificación de la Administración tributaria actuante y el ejercicio de su competencia. Además, cuando la Administración tributaria actúe de forma automatizada se garantizará la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse”*.

De manera que, en los procedimientos o actuaciones que utilicen medios informáticos y telemáticos solamente como un instrumento de gestión sin tomar decisiones, debe identificarse la Administración tributaria que actúe y el ejercicio de su competencia, sin que sea necesario que identifique un órgano. Sin embargo, en los procedimientos o actuaciones realizados de forma automatizada por parte de la Administración tributaria, es decir, cuando para la toma de decisiones se ha utilizado un programa informático, sí es necesario identificar

²⁸ El texto completo de la Ley General Tributaria puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186#a31> Consultado el 7 de julio de 2021

el órgano competente además de la Administración tributaria y el ejercicio de su competencia, para así poder resolver los recursos que puedan interponerse²⁹.

El artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público hace referencia a la automatización administrativa y a las garantías que tienen los contribuyentes ante la resolución por parte de sistemas informáticos de actuaciones administrativas sin intervenir directamente ningún empleado público en su resolución.

La toma de decisiones automatizada de procedimientos tributarios presenta aspectos positivos, en cuanto al aprovechamiento de la tecnología existente, lo que contribuye a una rapidez en la resolución de dichos procedimientos tributarios y mejora de la eficiencia administrativa. Sin embargo, destacan los aspectos negativos como la protección de los derechos y garantías de los contribuyentes. A pesar de que se ofrezcan garantías como la identificación de los órganos competentes, explicado anteriormente, y la aprobación de las aplicaciones informáticas, se critica la no publicidad de cierta información y la falta de concreción en cuanto a que tipo de publicidad es exigible entre otras. En la Ley General Tributaria se entiende que cualquier tipo de publicidad que informe al contribuyente de los aspectos técnico informáticos utilizados es válido.

Por ello, algunos autores como Delgado y Oliver creen que debe haber un desarrollo reglamentario de la regulación informática decisional, para poder determinar de forma clara y transparente en qué casos existe una actuación administrativa automatizada y poder conocer quien contribuye en la producción de ducha respuesta automatizada³⁰.

Frente al gran volumen de información que posee la Administración tributaria, unas de las garantías que tienen los contribuyentes para conocer las decisiones automatizadas que les afectan son las obligaciones de publicidad tanto activa como pasiva.

²⁹ DELGADO GARCIA, Ana María y Oliver Cuello, Rafael: “La actuación administrativa automatizada. Algunas experiencias en el ámbito tributario”. En *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 35, 2007, pág. 6 y ss.

³⁰ Delgado García y Oliver Cuello, “Regulación de la informática decisional...”, 8.

La publicidad activa obliga a la Administración tributaria a publicar información de interés público. En la Ley 19/2013, de 9 de diciembre³¹, podemos ver que órganos deben cumplir con esta obligación, los límites a esta publicidad y sus principios generales. La publicidad pasiva por otra parte hace referencia al derecho de los ciudadanos a solicitar información relevante para sus intereses a los organismos públicos correspondientes. Sin embargo, no siempre la Administración tributaria facilita esta información demandada por los contribuyentes.

Ejemplo de ello es la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 13 febrero de 2020³², en la que un contribuyente presenta una reclamación debido a que solicita información sobre el funcionamiento de unas aplicaciones de la AEAT. No obstante, ésta solamente le facilita una información muy superficial, alegando que no puede dar una información detallada debido a que supondría un perjuicio para el correcto ejercicio de sus funciones. Finalmente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno determina que la Administración dio una respuesta insuficiente, ya que podría dar una información más concreta, sin llegar a suponer un perjuicio para la Administración. En este caso, la Administración no actuó de manera correcta, ya que el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser claves en la acción de los correspondientes responsables públicos. Es importante que los responsables públicos actúen con transparencia, dando a conocer como se toman las decisiones que afectan a los contribuyentes ³³.

Esto nos muestra como la Administración en muchos casos limita la publicidad pasiva, aun sin estar en uno de los supuestos que de derecho a esta limitación de acceso a la información que contempla el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta limitación injustificada del acceso a la información solicitada por el contribuyente, va en contra del derecho del contribuyente a solicitar información relevante para sus intereses y permite a la Administración tributaria denegar el acceso a esta información en un mayor número de casos.

³¹ Podemos consultar: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887> Consultado el día 7 de julio de 2021

³² OLIVARES OLIVARES, Bernardo: “Transparencia y aplicaciones informáticas en la Administración tributaria”. En *Crónica Tributaria*, nº 174, 2020.

³³ Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 13 febrero de 2020.

A día de hoy, la AEAT no publica información sobre los sistemas de inteligencia artificial empleados, más allá de su mención en el Plan Anual de Control Tributario. Esto nos muestra la falta de publicidad activa existente, suponiendo un lastre para la transparencia y el buen gobierno.

Por otro lado, el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria debería impedir que estos se utilicen de manera inapropiada, evitando su uso para finalidades ilícitas que puedan afectar a los contribuyentes. Este carácter reservado se reconoce en el artículo 95 de la LGT, donde se habla de la confidencialidad de los datos fiscales de los contribuyentes, sin impedir el acceso a la información pública prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La transparencia tributaria es compatible con la protección de datos de los contribuyentes, con lo cuál no hay problema en dar información tributaria, siempre y cuando no afecte a la intimidad de los ciudadanos, por ejemplo, información general sobre procedimientos de inspección, procedimientos sancionadores, etc³⁴.

Sin embargo, eso no siempre es así, ya que muchas veces la Administración tributaria extrae información de fuentes no estructuradas, como lo son las redes sociales. La Administración se mete en la privacidad de las personas físicas cuando concurren los requisitos constitucionales que puedan justificar su intromisión³⁵.

Todo esto genera dudas en cuanto al derecho a la privacidad de los contribuyentes. Por lo tanto, frente a estos derechos existentes, es necesario trazar unos límites en cuanto a la información obtenida de los contribuyentes. Es muy complicado limitar la captación de dicha información sin entorpecer la lucha contra el fraude fiscal, así que sería necesario que la Agencia tributaria sea transparente respecto a la información obtenida de los contribuyentes. Es necesario encontrar un equilibrio entre las facultades de comprobación e investigación de la Administración tributaria para luchar contra el fraude fiscal y los derechos y garantías de los contribuyentes.

³⁴ Podemos consultar el siguiente enlace: <https://miguelangelblanes.com/2021/04/07/el-acceso-a-la-informacion-publica-en-materia-tributaria/> Consultado el día 7 de julio de 2021

³⁵ DORADO FERRER, Xavier: “Redes sociales, metadatos y derecho a la intimidad en los procedimientos tributarios”. Revista Quincena Fiscal núm. 12/2021.

Hay dos límites importantes a tener en cuenta respecto a la recogida y tratamiento de los datos que serán utilizados por la Administración tributaria. Por una parte, siguiendo lo establecido en el artículo 154 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio³⁶, los datos recopilados que no estén relacionados con la correspondiente investigación o que sean considerados como datos sensibles, deberán destruirse en 5 días desde su recogida. Por otra parte, si los datos no son necesarios para ayudar a la investigación de las correspondientes infracciones, deberá ser eliminado en un plazo de 30 días desde su recogida³⁷.

Junto a ello, debe tenerse en cuenta que, aunque la obtención de información se produzca de conformidad a la normativa en vigor, existe la posibilidad de que se produzca una discriminación algorítmica, debido a que los propios datos introducidos pueden llevar a conclusiones sesgadas e, incluso, el propio algoritmo puede verse influenciado por ello. Una muestra de ello es lo sucedido en Países Bajos, donde el Gobierno utilizaba el programa SyRI para detectar posibles fraudes a la seguridad social. Sin embargo, se ha vetado el uso de este algoritmo debido a que este discriminaba a grupos vulnerables³⁸.

Es importante que los datos sean de calidad para que los algoritmos no discriminen a determinadas personas o colectivos, ya que, si los algoritmos aprenden de datos sesgados que presentan discriminaciones, por ejemplo, de género o raza, estos algoritmos tomarán malas decisiones, dando lugar a discriminaciones.

La herramienta más factible para evitar discriminaciones es garantizar que se publica información sobre el funcionamiento de los algoritmos, lo que permitirá el control de su adecuado funcionamiento por parte de los órganos judiciales.

³⁶ Véase: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-15984#a154> Consultado el día 7 de julio de 2021.

³⁷ SOTO BERNABEU, Laura: La importancia de la transparencia algorítmica en el uso de la inteligencia artificial por la Administración Tributaria. En crónica tributaria, núm. 179/2021 (93-129), pág. 101.

³⁸ Puede consultarse sobre este aspecto el siguiente artículo de prensa: https://elpais.com/tecnologia/2020/02/12/actualidad/1581512850_757564.html Consultado el día 7 de julio de 2021.

En la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2020 (nº de recurso 2966/2019) podemos ver cómo pueden incidir estos algoritmos en la toma de decisiones, ya que nos habla de una decisión tomada de manera automatizada discriminando un determinado colectivo. Se cuestiona el algoritmo utilizado, ya que autorizó el registro del domicilio de una empresa, solamente basándose en que la tributación de esta empresa estaba por debajo de la media del sector, lo que daba a pensar que podía estar ocultando ventas efectivas.

Pasando por alto el derecho a la inviolabilidad del domicilio, salvo delito, tal y cómo lo dice el artículo 18.2 de la Constitución de 1978: *“El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”*. En dicha sentencia se nos habla sobre la autorización que dictó el juez de lo Contencioso-Administrativo para la entrada y registro del domicilio. Lo que se alega es la aceptación automatizada sin realizar las comprobaciones oportunas previas a la autorización por parte de un funcionario. No pueden darse como válidos los datos o información procedentes de estadísticas o comparaciones de las situaciones de otros contribuyentes. Por lo tanto, la sentencia nos dice que la solicitud de autorización de la entrada en un domicilio, tiene que estar sustentada en un acto administrativo previo³⁹.

De esta forma, a nuestro modo de ver, no se debería autorizar la entrada en un domicilio por decisiones administrativas automatizadas, sin previamente abrir un procedimiento inspector. Los procedimientos tributarios no se pueden iniciar, basándose solo en los datos procedentes de estadísticas o respuestas automatizadas, sin ser comprobados por parte de los funcionarios, ya que puede haber sesgos discriminatorios, como ha sucedido en esta sentencia.

Por lo tanto, defendemos que, aunque la utilización de la IA ayuda a los inspectores a detectar posibles fraudes, los resultados obtenidos deben ser comprobados por los funcionarios. En ningún caso se debe iniciar un procedimiento penal, tributario o aduanero

³⁹ Véase <https://www.lawandtrends.com/noticias/tributario/notas-a-la-sts-1231-2020-de-1-de-octubre-requisitos-de-la-solicitud-de-la-administracion-tributaria-y-del-auto-1.html> Consultado el día 7 de julio de 2021

sin que haya una apreciación previa por parte de un funcionario de la Administración tributaria, ya que este tipo de decisiones no se pueden tomar exclusivamente basándonos en el tratamiento automatizado de los datos. Somos conscientes de que este gran avance de la tecnología ayuda en gran medida a la sociedad en general, pero mientras no exista una sólida legislación y suficiente información acerca del funcionamiento real de los algoritmos, no se debe permitir que las decisiones automatizadas afecten a determinados colectivos.

Las decisiones automatizadas liberan de gran carga de trabajo a los funcionarios y son beneficiosas para las Administraciones tributarias, pero se debe hacer una buena gestión de éstas, ya que no todos los procedimientos tributarios se pueden iniciar solo por una decisión automatizada sin más. Es conveniente en muchos casos la intervención de un funcionario, que garantice que no hay una discriminación por parte de los algoritmos, ya que automatizar las decisiones sin afectar a los derechos de los contribuyentes requiere que los algoritmos sean transparentes y puedan tomar decisiones de forma objetiva, sin ningún tipo de discriminación social. Queda aún un gran camino por delante para llegar a eliminar completamente los sesgos, muchas veces presentes en los algoritmos, garantizando la seguridad de esta tecnología.

Los algoritmos también suponen un problema en cuanto a la protección y privacidad de los datos personales de los ciudadanos, ya que éstos se pueden ver negativamente afectados a través de elaboraciones de perfiles o toma de decisiones automatizadas que afecten a sus intereses. Por ejemplo, en Holanda se utilizó un sistema de IA para así poder detectar el fraude fiscal entre personas beneficiarias de ayudas sociales⁴⁰. Este sistema tuvo resultados discriminatorios hacia familias desfavorecidas y migrantes. Con la elaboración de perfiles se puede predecir el comportamiento de los ciudadanos analizando sus aspectos personales, por ejemplo, preferencias personales, situación económica, partidos políticos, etc. Para paliar este problema los artículos 13, 14, 15 y 22 del Reglamento general de protección de datos⁴¹ y los artículos 11 y 18 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre⁴²,

⁴⁰ Véase: <https://www.publico.es/ciencias/algoritmos-y-sesgos-genero-raza.html>. Consultado el día 7 de julio de 2021.

⁴¹ Véase: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2016-80807> Consultado el día 7 de julio de 2021

⁴² Se puede encontrar los artículos citados en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673> Consultado el día 7 de julio de 2021

han tratado de marcar un límite al tratamiento de datos, reconociendo a los contribuyentes su derecho de información y acceso y también su derecho a no ser objeto de decisiones automatizadas.

Por otra parte, la falta de transparencia también representa un problema muy importante ya que no tiene una respuesta sencilla, porque es cierto que los contribuyentes tienen derecho a estar informados de cómo se ha tomado una decisión automatizada o a través de IA, para así poder tener la posibilidad de defenderse si consideran que la decisión ha sido arbitraria, pero la cuestión es ¿Hasta qué punto? Ya que el exceso de información, puede hacer que los contribuyentes en el futuro se valgan de esta información facilitada para saber qué acciones tomar para cometer un fraude fiscal, eludiendo sus obligaciones tributarias. El uso de la IA supone un obstáculo a la transparencia, debido a la opacidad de los algoritmos. Esta opacidad puede ser debido a la falta de comprensión del funcionamiento de los algoritmos o en muchos casos a la falta de acceso a la información sobre los algoritmos. Muchas veces se utiliza esta opacidad por ejemplo para proteger secretos empresariales.

Para combatir la opacidad es necesario usar mecanismos que fortalezcan la transparencia. Como, por ejemplo, hacer auditorías por parte expertos en materia de inteligencia artificial para poder conocer mejor el funcionamiento de los algoritmos y facilitar información sobre dicho funcionamiento.

Todos estos problemas exigen aplicar unos principios éticos de respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades, para poder proteger al contribuyente y dar solución a los problemas planteados. Es necesario consolidar una legislación que garantice el buen uso de esta tecnología, donde sea posible una transparencia en cuanto a la información del funcionamiento de los algoritmos.

4. PRINCIPIOS DE ADOPCIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Es importante una adecuada regulación del uso de la inteligencia artificial para resolver problemas como los anteriormente mencionados. Para ello debe tener presente la

Administración tributaria estos cinco principios en el uso de esta tecnología. Estos principios son respaldados por la Comisión Europea y han sido creados por un grupo de expertos⁴³.

4.1 PRINCIPIO DE PRUDENCIA

Debido a que es reciente la aplicación de técnicas de IA por parte de la Administración tributaria, es necesario que se tenga una especial cautela en su adopción. De este modo, se deben evitar los algoritmos muy complejos, para así no introducir grandes sesgos en ellos e ir consiguiendo resultados seguros. Es necesario también la utilización de programas piloto para ir probando los resultados de manera cautelosa. Además, este principio también debe dar validez a las conclusiones que proceden de programas desarrollados con IA. Sin embargo, estas conclusiones no son tomadas exclusivamente por los algoritmos, sino que sirven como una información adicional para que los funcionarios puedan tomar las decisiones finales, ya que no sería prudente dejar la toma de decisiones a los algoritmos cuando aún tienen sesgos importantes en su funcionamiento⁴⁴.

4.2 PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

Este principio quiere evitar que se trasladen los sesgos humanos a los algoritmos, ya que estos algoritmos son creados por científicos. Estos sesgos pueden provocar discriminación, al condicionar la realidad de los resultados⁴⁵.

4.3 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Con este principio se pretende ofrecer una proporcionalidad adecuada en cuanto al grado de intromisión que se puede tener en los derechos y garantías de los contribuyentes,

⁴³ Cfr. Comisión Europea (2018), pág. 8.

⁴⁴ GARCÍA-HERRERA BLANCO, Cristina: “El uso del big data y la inteligencia artificial por las Administraciones tributarias en la lucha contra el fraude fiscal. Particular referencia a los principios que han de regirla y a los derechos de los contribuyentes”. En VV.AA., SERRANO ANTÓN, Fernando, (director): *Fiscalidad e inteligencia artificial: Administración tributaria y contribuyentes en la era digital*, 1º ed., ob. cit., págs. 308 y 309.

⁴⁵ Ibid. pág. 309 y 310.

con las decisiones procedentes de programas que utilizan inteligencia artificial. No es lo mismo que se acuerde el envío de un aviso a un contribuyente sobre su situación tributaria para fomentar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias, que puedan acordarse el inicio de un procedimiento de inspección por un programa de inteligencia artificial. En el segundo caso al ser necesario tomar unas medidas más cautelosas, ya que la vulnerabilidad del contribuyente es mayor que en el primer caso.

4.4 PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Todos los principios son importantes, pero posiblemente el más necesario sea el principio de transparencia. Ello es así porque la falta absoluta de información que existe en la actualidad impide que se pueda realizar una correcta evaluación del uso de la inteligencia artificial por parte de las Administraciones tributarias y saber cuál es el alcance en la afectación de los derechos y garantías de los contribuyentes.

El uso de la IA supone un límite a la transparencia debido a la opacidad de los algoritmos, ya que no se conoce realmente su funcionamiento. Se suelen referir por este motivo a los algoritmos como cajas negras. Para dar respuesta a esta opacidad de los algoritmos las Administraciones tributarias podrían utilizar un programario abierto, facilitar información sobre el funcionamiento de los algoritmos, entre otros.⁴⁶

La adopción de medidas de transparencia es necesaria para permitir a los contribuyentes tener información sobre cómo se han tomado las decisiones automatizadas o a través de IA y, así, mediante la transparencia, tratar de evitar que se puedan vulnerar los derechos y garantías de los contribuyentes ante posibles decisiones arbitrarias. Sin embargo, hay que tener cuidado con la medida en la cuál se facilita información al contribuyente para evitar que éstos puedan eludir sus obligaciones tributarias.

⁴⁶ Véase: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509574#nota37> Consultado el día 7 de julio de 2021

Una medida para garantizar el buen funcionamiento de los algoritmos, sería una auditoría externa de éstos, por parte de expertos independientes, donde se podría comprobar los principios en los que se basan los algoritmos y controlar las posibles discriminaciones o sesgos presentes en los algoritmos para poder eliminarlos⁴⁷. Ante este problema, la Comisión Europea propone implantar medidas para que Europa consiga tener una inteligencia artificial de confianza propuestas en el libro Blanco sobre inteligencia artificial.

4.5 GOBERNANZA DE LOS DATOS

Es necesario que las Administraciones tributarias se hagan responsables de los datos que poseen, velando por su seguridad y respetando la privacidad y confidencialidad. Debido al gran volumen de datos existentes, es fácil saber que no toda esta información tiene el mismo valor, con lo cual es importante que las Administraciones garanticen una información de calidad, mejorando sus bases de datos⁴⁸.

La ética en cuanto a la utilización de la IA es necesaria, debido a que apenas existe una regulación de esta tecnología ni directrices establecidas a seguir. Por lo tanto, es importante tener una perspectiva ética para el tratamiento adecuado de la gran cantidad de datos a disposición de la Administración tributaria y así poder evitar efectos indeseados en el uso de esta tecnología. Estos principios deben regir las actuaciones de la Administración tributaria y así perseguir una correcta aplicación de estos principios, protegiendo los derechos de los ciudadanos y garantizando el bienestar de la sociedad.

⁴⁷ GARCÍA-HERRERA BLANCO, Cristina: “El uso del big data y la inteligencia artificial por las Administraciones tributarias en la lucha contra el fraude fiscal. Particular referencia a los principios que han de regirla y a los derechos de los contribuyentes”. ob. cit., págs. 311 y ss.

⁴⁸ GARCÍA-HERRERA BLANCO, Cristina: “El uso del big data y la inteligencia artificial por las Administraciones tributarias en la lucha contra el fraude fiscal. Particular referencia a los principios que han de regirla y a los derechos de los contribuyentes”. ob.cit., págs. 313

5. CONCLUSIONES

En definitiva, los beneficios que se han alcanzado con la incorporación de la inteligencia artificial en la Administración tributaria han ayudado en gran medida al cumplimiento tributario y, asimismo, a la lucha contra el fraude fiscal.

Sin embargo, también han relucido algunos riesgos del mal uso de esta tecnología y para ello se exige una ética basada en unos principios básicos de actuación para defender los derechos de los contribuyentes, sobre los cuales debe basar su actuación la Administración tributaria.

Dada la innovación constante y el gran avance de la informática, es imprescindible que la tecnología vaya incorporándose con mayor frecuencia a nuestro día a día. De este modo, el uso de la inteligencia artificial se ha extendido más allá del sector empresarial, llegando al Sector Público. Los países no pueden quedarse atrás en el progreso tecnológico, por ello, cada vez son más los países que incorporan inteligencia artificial en sus Administraciones tributarias, fomentando la inversión en I+D+i.

En mi opinión, la incorporación de esta tecnología al Sector Público beneficia a las Administraciones tributarias al hacerlas más eficientes y eficaces, mejorando el cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes. A través del uso de la IA, la Administración tributaria puede ofrecer un servicio más personalizado al contribuyente, disminuyendo los plazos de resolución y ofreciendo una mayor calidad del servicio. Por otro lado, la disminución del fraude fiscal presenta un gran beneficio para la sociedad.

Aunque este uso de la IA también supone algunos retos, el Sector Público está perfectamente capacitado para solventarlos, siempre y cuando sigan una ética correcta y se consolide una legislación efectiva, que promueva la confianza en estas tecnologías. Europa es consciente de la importancia de la aplicación de estas tecnologías en la Administración tributaria y de que apenas hay unas directrices que las regulen. De este modo, está encaminada a solventar esta falta de legislación para generar un ecosistema de confianza

donde la sociedad pueda beneficiarse de las ventajas que ofrece la aplicación de la inteligencia artificial con medidas que impulsen la innovación tecnológica y el desarrollo de una inteligencia artificial ética que no viole los derechos de los ciudadanos. Con lo cual Europa va bien encaminada hacia el objetivo de solventar los problemas que representan estas tecnologías y que están muy presentes a día de hoy. Será un gran desafío paliar estos problemas presentes en la inteligencia artificial, con lo cual hay aún un gran camino por delante.

Esta cooperación entre máquinas y humanos es una gran aportación a la sociedad, mejorando en gran medida su bienestar. Como hemos visto, la utilización de esta nueva tecnología ayuda a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, contribuyendo así al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con el artículo 31.1 de la Constitución española.

Actualmente apreciamos que no existe transparencia activa sobre el uso de la IA por la Administración tributaria española, lo que representa un problema. Tampoco se ha producido transparencia pasiva y, como ejemplo, tenemos la Resolución del Consejo de Transparencia de febrero de 2020. Sin duda, para garantizar un adecuado control de la utilización de IA en la aplicación del sistema tributario resulta imprescindible que se publique cierta información en relación a su funcionamiento y los datos que se utilizan para ello.

A día de hoy, también la inteligencia artificial se utiliza de forma auxiliar por parte de la Administración tributaria española. Sin embargo, ya hay al menos una resolución jurisprudencial que cuestiona la toma de una decisión sobre la base del resultado obtenido por un algoritmo. Ejemplo de ello es la sentencia del Tribunal Supremo de octubre de 2020 en la que se autoriza la entrada a un domicilio particular por una decisión automatizada, sin la previa comprobación de este procedimiento inspector por parte de un funcionario.

El Tribunal Supremo concluye que los datos resultantes de una comparación automatizada de la situación de un contribuyente con otros indeterminados contribuyentes no pueden servir de base para autorizar la entrada en domicilio, sin especificación o

segmentación detallada alguna que avale la seriedad de tales fuentes. Esto consideramos que supondrá un punto de inflexión en el uso de la inteligencia artificial por parte de la Administración tributaria.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Plan Anual de Control Tributario 2021, disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-1379 (consultado el día 7 de julio de 2021).

AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2020-2023, disponible en: https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/PlanEstrategico2020_2023/PlanEstrategico2020.pdf (consultado el día 7 de julio de 2021).

BILBAO ESTRADA, Iñaki: “Disrupción tecnológica y administración tributaria: deber de contribuir, lucha contra el fraude, y derechos y garantías del contribuyente”. ANTÓN ANTÓN, Álvaro; BILBAO ESTRADA; Iñaki (Coords.). *Retos y oportunidades de la administración tributaria en la era digital*. Ed. Aranzadi, Navarra, págs. 113-156.

CERRILLO I MARTINEZ, Agustín: “El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?”. En *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50, 2019.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM/2018/237 final). Inteligencia artificial para Europa, 2018.

COMISIÓN EUROPEA. Directrices éticas para una IA fiable. Grupo independiente de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial, 2020.

COMISIÓN EUROPEA. Libro blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza, 2020.

DELGADO GARCIA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: “La actuación administrativa automatizada. Algunas experiencias en el ámbito tributario”. En *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 35, 2007.

DIAZ CALVARRO, Julia María: “Garantías de los derechos de los obligados tributarios. Los principios de seguridad y transparencia ante el uso de la informática decisional en la Administración tributaria”. En *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, nº 36, 2020, págs. 219-248.

DORADO FERRER, Xavier: “Redes sociales, metadatos y derecho a la intimidad en los procedimientos tributarios”. En *Revista Quincena Fiscal*, nº 12, 2021.

OCDE. *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, París, 2019.

OLIVARES OLIVARES, Bernardo: “Transparencia y aplicaciones informáticas en la Administración tributaria”. En *Crónica tributaria*, nº 174, 2020, págs. 89-112.

OSSANDON CERDA, Francisco: “Inteligencia artificial en las Administraciones tributarias: oportunidades y desafíos”, en *Revista de Estudios Tributarios*, nº 24, 2021, págs. 123-156.

SERRANO ANTÓN, Fernando: *Fiscalidad e inteligencia artificial: Administración tributaria y contribuyentes en la era digital*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2020.

SERRAT ROMANÍ, Marina: *Los derechos y garantías de los contribuyentes en la era digital: transparencia e intercambio de la información tributaria*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2018.

SOTO BERNABEU, Laura: “La importancia de la transparencia algorítmica en el uso de la inteligencia artificial por la Administración Tributaria”. En *Crónica tributaria*, nº 179, 2021, págs. 93-129.

7. WEBGRAFÍA

Agencia Estatal de la Administración Tributaria:

https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Sala_de_prensa/Notas_de_prensa/2021/La_Agencia_Tributaria_pone_en_marcha_la_ADI_un_mostrador_virtual_para_ampliar_y_mejorar_la_ayuda_al_contribuyente.shtml

Atenea Mercantil de Valencia:

<https://www.ateneovalencia.es/la-cuarta-revolucion-industrial-llega-con-la-robotica-y-la-inteligencia-artificial/>

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT):

<https://www.ciat.org/asistentes-conversacionales-virtuales-en-las-administraciones-tributarias-el-futuro-es-hoy/>

Comisión Europea:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_1682

El Economista:

<https://www.eleconomista.es/legislacion/noticias/11048037/02/21/Inspector-Robot-asi-controla-ahora-Hacienda-el-fraude-fiscal.html>

El País:

https://elpais.com/tecnologia/2020/02/12/actualidad/1581512850_757564.html

Esmartcity. Todo sobre ciudades inteligentes:

<https://www.esmartcity.es/2020/07/23/informe-inteligencia-artificial-servicios-publicos-revela-interes-uso-gobiernos-europeos>

Gefice, Asesores de empresa:

<http://www.gefice.com/2021/02/donde-va-a-poner-el-foco-hacienda-en-el-2021/>

La Administración al día:

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509574#nota37>

Law & irenas:

<https://www.lawandtrends.com/noticias/tributario/notas-a-la-sts-1231-2020-de-1-de-octubre-requisitos-de-la-solicitud-de-la-administracion-tributaria-y-del-auto-1.html>

Miguel Ángel Blanes:

[https://miguelangelblanes.com/tag/ley-general-tributaria/#:~:text=2162%2F2020\)%2C%20ha%20declarado,aut%C3%B3nomo%20de%20acceso%20a%20la](https://miguelangelblanes.com/tag/ley-general-tributaria/#:~:text=2162%2F2020)%2C%20ha%20declarado,aut%C3%B3nomo%20de%20acceso%20a%20la)

Público:

<https://www.publico.es/ciencias/algoritmos-y-sesgos-genero-raza.html>

Recaudando bienestar:

<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/asistentes-virtuales-tributarios-continuidad-de-negocios-durante-coronavirus/>

Sage Advice:

<https://www.sage.com/es-es/blog/como-puede-revolucionar-blockchain-el-control-fiscal-para-empresas-y-ciudadanos/>

Super contable:

[https://www.supercontable.com/informacion/Recurso_Hacienda/Art. 96. Ley 58-2003-
_General Tributaria.html#:~:text=Art.,de%20tecnolog%C3%ADas%20inform%C3%A1tic
as%20y%20telem%C3%A1ticas.&text=Los%20procedimientos%20y%20actuaciones%20e
n,el%20ejercicio%20de%20su%20competencia](https://www.supercontable.com/informacion/Recurso_Hacienda/Art._96._Ley_58-2003-_General_Tributaria.html#:~:text=Art.,de%20tecnolog%C3%ADas%20inform%C3%A1ticas%20y%20telem%C3%A1ticas.&text=Los%20procedimientos%20y%20actuaciones%20en,el%20ejercicio%20de%20su%20competencia)

The Conversation:

<https://theconversation.com/pueden-las-nuevas-tecnologias-ayudar-a-perseguir-los-fraudes-tributarios-154625>

