

La inteligencia artificial en las administraciones tributarias

Simon, Franco Germán

Abstract: En el artículo se pone bajo análisis y discusión la aplicación de la inteligencia artificial en las administraciones tributarias, concluyendo que su uso arrojaría resultados sumamente positivos tanto para la administración como para el contribuyente.

(*)

I. Introducción

En un contexto donde los avances tecnológicos superan las regulaciones, el derecho tributario desempeña un papel fundamental en la adaptación de la inteligencia artificial (IA) en la relación con los contribuyentes.

El empleo de los macrodatos o big data por parte de las administraciones tributarias (AT), junto con el uso de las herramientas de IA, tienen una enorme relevancia en la actual aplicación de los tributos, con indudables consecuencias jurídicas tanto para los derechos y garantías de los obligados tributarios como para la actuación de las AT. Las AT emplean el big data y la IA, entre otras cosas, en la selección de contribuyentes para iniciar un procedimiento de inspección tributaria, en los modelos predictivos del riesgo de incumplimiento del obligado tributario, en los asistentes virtuales, en la confección de borradores de declaraciones tributarias, en la actuación administrativa automatizada y en los actos resolutorios automatizados. La utilización de estas herramientas tecnológicas debe caracterizarse por un cumplimiento estricto de los principios jurídicos que rigen la aplicación de los tributos y debe ser respetuosa con los derechos y garantías del contribuyente.

De esta forma, resulta imperioso demostrar cómo es posible aplicar tecnología al sector público y específicamente en organismos donde existe una barrera económica y cultural muy grande, donde la gran mayoría sigue funcionando con esquemas pensados en el siglo XX. Será intención de este artículo exponer las ventajas que brindarían a las AT —independientemente del nivel de gobierno que se trate: nacional, provincial o municipal— la utilización de la IA.

Es por tal motivo que resulta de suma importancia profundizar en los aspectos positivos de la aplicación de la robótica y la IA en las AT, ya que su utilización favorecerá varios aspectos como la recaudación y la atención al contribuyente. Hoy varios países ya han implementado su uso en estos organismos como ser Australia (1) y/o Estonia (2).

II. El derecho tributario y los retos que plantean la inteligencia artificial, la robótica y los datos

II.1. Conceptos generales

No es llamativo mencionar que el mundo en los próximos 20 años cambiará más que en los últimos 200 años. Los avances tecnológicos vividos en los últimos 50 años dan sustento a tal premisa. Hoy nos encontramos con herramientas que potencian las habilidades humanas, objetos que desempeñan o imitan un trabajo igual que el humano o incluso, de manera más eficiente.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) informa que, según sus datos, más de 60 millones de trabajadores correrán el riesgo de ser reemplazados por robots en los próximos años, y el 14% de los empleos de los países desarrollados son altamente automatizables (3). Sin perjuicio de que estos números puedan ser discutidos (siendo mayores o menores los porcentajes) esto no obsta a que es una realidad irrefutable.

En este sentido, la IA y la robótica ya no forman parte de un relato futurista contenido en las películas de ciencia ficción como Volver al futuro; los retos tecnológicos que se plantean son objeto de preocupación en el seno de las Organizaciones internacionales y los Estados.

En el campo del derecho tributario, resulta evidente que la solución jurídico-tributaria ante los retos planteados pasa por reconocer dos grandes problemas que trae la consolidación de la IA y la robótica: 1) el déficit de recaudación derivado tanto de la merma en los ingresos por seguridad social como por las ínfimas contribuciones a las arcas públicas de algunas empresas multinacionales que sustentan su modelo de negocio en la "economía del dato"; 2) la posible obsolescencia tecnológica de miles de trabajadores y la robotización de los puestos de trabajo.

En cuanto a las AT, debemos remarcar de antemano que la utilización de la IA aporta grandes ventajas. Sin perjuicio de que ahondaremos en este punto, como en las dificultades de su implementación, resulta relevante adelantar que, por medio del análisis de los macrodatos, se podrá generar perfiles de contribuyentes y clasificaciones sobre el potencial cumplimiento de estos y a su vez, detectar fraudes en el momento en que se procedan, incluso antes que se perfeccionen (4).

II.2. Derecho tributario e inteligencia artificial

Cuando hablamos acerca de una herramienta de IA solemos hacer referencia a los datos que se mantienen del mismo, su nivel de detalle y diferentes funcionalidades. El término dato en general hace referencia a un valor crudo asignado a una entidad con relación a una propiedad que puede ser cuantitativa o cualitativa (5).

En la actualidad podemos afirmar que los datos superaron al petróleo como el bien máspreciado de la tierra, y existe un grupo reducido de empresas que los aprovechan para obtener beneficios como pueden ser Amazon, Apple, Facebook y Google. Estas empresas captan los datos de maneras no siempre conocidas por los usuarios y son las que mejor han explotado la "economía del dato" para obtener rendimientos económicos incesantes, los cuales no siempre se han recompensado por medio de tributos a las arcas públicas de los Estados.

Ahora bien, no quedan dudas que la IA puede contribuir a solucionar el problema de la falta de ingresos fiscales a los Estados. En una primera línea de ideas podemos señalar por ejemplo la utilización de un software que ayude a detectar casos de evasión fiscal.

Sin perjuicio de las ventajas que pueda brindar la IA, la misma también podría utilizarse en detrimento de las arcas fiscales ya que su utilización podría dificultar la localización y valoración de esas rentas por la falta de elementos objetivos de medición de los datos explotados por algoritmos que huyen del control de las AT.

Es por tal motivo que uno de los grandes retos que enfrenta el derecho tributario es la de determinar un valor fiscal a las operaciones verdaderamente importantes que basan su principal activo en el análisis y explotación de datos.

Recordemos que el estudio de los problemas que trae en la tributación la economía digital lo comenzó a advertir la OCDE y el G20. De esta forma, comienzan a intervenir dentro de la materia tributaria con una intensidad nunca vista, enarbolándose la bandera de la lucha contra el fraude fiscal internacional y el principio de transparencia, dentro del plan de acción BEPS, promoviéndose un nuevo orden mundial (6). El informe BEPS —Acción 1— hace alusión a las lagunas que se generan en la legislación, proponiéndose buscar mayor coherencia internacional dentro del impuesto de sociedades a los fines de evitar el fraude fiscal, las planificaciones fiscales agresivas y las dobles no imposiciones (7).

Así las cosas, debemos señalar que los datos en bruto no tienen gran valor sin un software que los explote y arroje conclusiones deseadas y es allí donde se vislumbra un gran problema para el derecho tributario: ¿cuánto valen esos datos que obtienen los usuarios? ¿Qué beneficios económicos obtienen de ellos tras explotarlos para una determinada finalidad? Estas preguntas conforman las dificultades que tiene esta rama del derecho y al momento no existen métodos objetivos de medición de esos valores o datos, tanto en bruto como refinados, lo que superpone una dificultad a la hora de imputar las bases imponibles de los impuestos que corresponda.

Por último, otra cuestión a considerar es la prescripción ya que, deberá ser derecho del contribuyente saber el tiempo por el cual estarán vigentes las facultades de fiscalización de las administraciones tributarias para analizar los datos que podrían ser pasibles de tributación.

II.3. Derecho tributario y robótica

La incertidumbre que genera la incorporación de los robots a los procesos productivos desempeñados por los seres humanos viene siendo un tema recurrente desde hace decenios y sobre el que es necesario reflexionar.

La realidad demuestra que al mundo empresarial no le preocupa demasiado que en 15 años pueda existir un número de personas inempleables. Es decir, hay que prestar atención a la práctica empresarial diaria y en como desde la perspectiva fiscal se puede incentivar o desincentivar la incorporación de los robots.

Ya comentamos que el sistema tributario no se encuentra adaptado a los avances de la IA y la robótica por estar pensados en la modalidad de negocios del siglo XX.

En lo concerniente a la normativa fiscal, debemos valorar la relación coste-beneficio en términos de rentabilidad empresarial de un robot frente a una persona empleada. Es decir, existe una ecuación: gasto-

inversión-rentabilidad, en la que el sistema fiscal actúa porque tanto la incorporación de un trabajador como la adquisición de un robot origina un coste para la empresa y disminuye el beneficio neto (8).

Ahora bien, en términos económicos, incorporar a un robot es un coste para la empresa, pero no en forma de gasto, sino de inversión, puesto que supone una transformación de los recursos empresariales. En cambio, el salario inherente a la contratación de un empleado representa un coste para la empresa, pero en este caso, en forma de gasto y no de inversión.

Sin perjuicio de que el debate sobre la tributación —o no— de los robots es sumamente interesante, en lo que respecta a personalidad jurídica no habría motivo para oponerse a hacer lo mismo con los robots (9).

II.4. La inteligencia artificial y las administraciones tributarias

El fenómeno de la tributación ha crecido en gran escala en los últimos años. El rol activo que toman los Estados el día de hoy —y que ha quedado marcado después del COVID-19— hacen necesario tener AT eficientes y que trabajen en mejorar la recaudación fiscal.

Por medio del uso de IA podrá hacerse más eficiente el control de las AT y, en consecuencia, poder mejorar las políticas públicas, orientándolas a los sectores más vulnerables.

Los desafíos de la tributación en la era de la IA están dados por el intercambio y procesamiento de la información masiva almacenada y relacionada por medio del big data (macrodatos) en la nube (10).

A modo de resumen, podemos señalar que los principales usos de la IA para las AT son:

- a) Selección de los contribuyentes para iniciar los procedimientos de inspección tributarias.
- b) Modelos predictivos de riesgo de incumplimiento del obligado tributario.
- c) Asistencia al contribuyente y/o al contador/a.
- d) Confección de borradores de Declaraciones Juradas.
- e) Actuación administrativa automatizada.

Por su parte, estos usos arrojarán ciertas ventajas en las AT, ayudando a obtener resultados favorables a las arcas públicas. Entre ellas, podemos mencionar:

- a) Mayor transparencia.
- b) Menores costos y mayores ingresos fiscales.
- c) Incremento de la eficiencia y eficacia.
- d) Mejorar los controles.
- e) Luchar contra la corrupción.
- f) Cooperación electrónica con otras administraciones tributarias.

Ahora bien, podemos advertir que, en un futuro prometedor, la información de los contribuyentes estará en la nube donde la AT, sea cual fuere, desde cualquier lugar del planeta, captará dicha información sin ni siquiera tener que acceder a ella por medio del intercambio de información. Las fiscalizaciones tributarias serán automáticas, instantáneas, evaluando la información minuto a minuto, en tiempo real y con el pago automático por parte de los contribuyentes a manera de smart tax (11).

Sin perjuicio de que lo expuesto pareciere imaginario, hoy vemos que varios países ya están utilizando IA en sus AT. A su vez, sin ir tan lejos, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) viene trabajando con tecnología a los fines de mejorar su recaudación (12).

También debemos señalar que el uso de la tecnología y particularmente el de la IA en todos los procesos no conlleva necesariamente a la obtención de resultados eficientes. Como señala Acciarri, "el término overgeeking, en esta materia, se refiere a la innecesaria complejidad de un producto, en general digital, que lo hace atractivo para los fanáticos de la tecnología, pero poco útil" (13), por lo que es imperioso que las AT analicen de manera precisa la forma y a qué proceso implementarán el uso de la tecnología, ya que podría llegar a realizarse un overgeeking. Esto quiere decir —a modo de ejemplo— que no sería razonable crear un software complejo para realizar pases de un expediente administrativo desde una dirección a otra. El sector público al tener recursos escasos debe enfocar y medir bien las funcionalidades de la tecnología que desea aplicar, toda vez que debe evitar usar tecnología para solucionar problemas y/o cuestiones cuando se podría utilizar otros métodos para lograr el resultado.

Por su parte, son diversas las implicancias jurídicas que tiene el uso de la IA, robótica y datos en las AT. Las principales se relacionan con el principio de transparencia, el derecho a la privacidad y con el principio de igualdad o no discriminación.

Con relación al principio de transparencia, se hace referencia a la necesidad de información clara y precisa para el contribuyente. Reforzando esta idea, sería conveniente que se permitiera al contribuyente a que conozca las líneas generales que se han utilizado en la elaboración del algoritmo. Sin perjuicio de que dicha acción sea compleja, es imprescindible a los fines de evitar una programación algorítmica que utilice modelos de caja negra y redes neuronales (14).

Asimismo, en lo relativo al principio de privacidad, lo trascendental radica en que exista un ordenamiento jurídico que impida que puedan ser utilizados los datos para finalidades ilícitas o distintas a las previstas por la norma, toda vez que, sin una protección suficiente del derecho de la vida privada y secreto fiscal, es poco probable que los ciudadanos estén dispuestos a proporcionar sus datos.

Por último, y no en menor grado de importancia, encontramos al principio de igualdad o de no discriminación. Vale señalar que el diseño de los distintos algoritmos puede influir en la aparición de sesgos en los resultados de manera que estos sean discriminatorios. Dada la capacidad que tienen las herramientas de machine learning de aprender sobre la base de repeticiones, es posible que el funcionamiento del algoritmo alcance resultados discriminatorios (15).

Por todo lo expuesto, resulta relevante el análisis de los datos a la hora de implementar IA, ya que un correcto estudio, evitará la generación de sesgos que generan discriminaciones y/o afecten derechos.

III. Conclusiones

Las AT de nuestro país tienen gran relevancia en la obtención y gestión de los recursos tributarios, pero alcanzan altos grados de burocracia y poca aplicación de tecnología en sus funciones.

Recordemos que la aplicación de la IA ayudará a mejorar la recaudación y relación con el contribuyente. Sin embargo, debido a la falta de presupuesto y formación del personal, muchas veces es difícil plantear la posibilidad de utilizar tecnología.

Dicho esto, considero interesante citar una reflexión que realiza Andrés Oppenheimer en su libro, cuando señala: "¿Continuarán estos progresos en el futuro? Todo hace pensar que sí y que la automatización acelerará estas tendencias y nos permitirá vivir más y mejor. Pero en el futuro inmediato, mientras navegamos en la transición hacia un mundo cada vez más robotizado, tendremos que adaptarnos, actualizarnos, reinventarnos y buscar nuevos nichos en un universo laboral constantemente cambiante y a menudo turbulento. A corto plazo, hasta que las cosas se reacomoden para bien, como siempre ha ocurrido en el pasado, la consigna deberá ser: ¡Sálvese quien pueda!" (16).

De esta forma, culmina este artículo que tuvo el objetivo de explicar de forma breve como podría utilizar la tecnología —particularmente la IA— en las administraciones tributarias —ya sean de nivel nacional, provincial o municipal— y los beneficios que conllevaría el uso de esta. Concluyó manifestando mi opinión favorable sobre la implementación de la IA en todos los ámbitos del sector público que sea necesario, evitando generar overgeeking, ya que sin dudas se llegará a resultados sumamente positivos.

IV. Bibliografía complementaria

OBERSON, Xavier, "Taxing robots? From the emergency of an electronic ability to pay to a tax on robots or the use of robots", World Tax Journal, mayo 2017.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, "Las TIC como Herramienta Estratégica para Potenciar la Eficiencia de las Administraciones Tributarias", año 2020.

Jornada sobre "Fiscalidad e Inteligencia Artificial: Administración tributaria y contribuyentes", organizado por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales en el marco del Proyecto de Investigación sobre Fiscalidad y Robótica. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=mP5vmb0yvfI&t=1688s>.

Jornada sobre "Ecosistema digital, inteligencia artificial y big data en administraciones tributarias", organizado por la Universidad Central de Bogotá, Colombia. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=NovfC1imI88&t=5179s>.

A través de un intercambio de mails con Triin Safronova (international coordinator - tax department of the Estonian Tax and Customs Board) pude acceder a la siguiente información:

<https://e-estonia.com/a-glimpse-at-5-estonian-ai-companies-providing-tangible-business-solutions/>.

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ai-project-estonia-country-research_en.pdf.

<https://e-estonia.com/solutions/e-governance/government-cloud/>.

<https://investinestonia.com/e-estonia-digital-discussion-the-state-of-estonian-ai/>.

(A) Abogado de impuestos en Bruchou & Funes de Rioja.

(1) La administración tributaria de Australia utiliza un chatbot denominado "Hermes" que interactúa con los contribuyentes a los fines de evacuar consultas.

(2) Estonia es líder mundial en uso de la inteligencia artificial en todo el sector público y en lo que respecta a la administración tributaria no es la excepción. <https://mindtitan.com/resources/industry-use-cases/artificial-intelligence-for-government/> (05/02/2022).

(3) OCDE, "Putting faces to the Jobs and risk of automation", OCDE Publishing, París, 2018.

(4) CORVALÁN, Juan G., "Tratado de Inteligencia Artificial y Derecho", La Ley, Buenos Aires, 2021, 1ª ed., t. II, ps. 326 y 227.

(5) Ibidem, 1ª ed. t. I, p. 180.

(6) BRACCIA, Mariano, "Derecho Internacional Tributario. El surgimiento de un nuevo orden de tributación internacional a partir del proyecto BEPS", Thomson Reuters - La Ley, Buenos Aires, 2016, p. 441.

(7) CORVALÁN, Juan G., "Tratado de Inteligencia Artificial y Derecho", ob. cit., 1ª ed., t. II, p. 302.

(8) Cfr. OLIVER CUELLO, Rafael, "Big data e inteligencia artificial en la Administración tributaria", IDP. Revista de Internet, Derecho y Política, nro. 33, octubre, 2021, UOC, p. 28.

(9) Como recuerda Harari: "...No debemos olvidar que la mayor parte de nuestro planeta ya es propiedad legal de entidades intersubjetivas no humanas, es decir, naciones y compañías...", cfr. HARARI, Y. N., "Homo Deus...", ob. cit., ps. 354-355.

(10) CORVALÁN, Juan G., "Tratado de Inteligencia Artificial y Derecho", ob. cit., 1ª ed., t. II, p. 325.

(11) Ibidem, p. 326.

(12) Link: <https://www.iprofesional.com/impuestos/355984-inteligencia-artificial-como-funciona-la-herramienta-de-la-afip>. (11/02/2022).

(13) ACCIARRI, Hugo, "La Ley (Argentina)", Suplemento Innovación & Derecho, Thomson Reuters, nov. 2020, p. 5.

(14) OLIVER CUELLO, Rafael, "Big data e inteligencia artificial en la Administración tributaria", ob. cit., p. 9.

(15) Ibidem, p. 10.

(16) OPPENHEIMER Andrés, "¡Sálvese quien pueda!", Debate, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018, 2ª ed., p. 334.

© Thomson Reuters