Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

FISCALIDAD E INTELIGENCIA ARTIFICIAL: ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y CONTRIBUYENTES EN LA ERA DIGITAL

AA.VV. (Fernando Serrano Antón, dir.)

Editorial Aranzadi
2020, 378 págs

https://dx.doi.org/10.47092/CT.21.3.8

1. INTRODUCCIÓN

Esta obra, muy novedosa, trata principalmente dos temas: la fiscalización de los robots para paliar los efectos negativos que puede generar su introducción en el mercado laboral, y la aplicación de las nuevas tecnologías, como la Inteligencia Artificial o el Big Data, en la Administración Tributaria. Así mismo, se estudia cómo puede verse afectada la posición de los contribuyentes.

2. CONTENIDO DE LA OBRA

El trabajo comienza con las reflexiones del catedrático en Derecho Financiero y Tributario, Fernando Serrano Antón, acerca de la fiscalidad y la robótica, introduciendo en el capítulo primero, cómo el impacto de la inteligencia artificial y de los robots en el Derecho Tributario ha alcanzado una gran notoriedad. Ambas tecnologías se han instalado en las actividades más avanzadas y sofisticadas con la posibilidad añadida de *machine learning*, lo que les permite aprender y mejorar sus capacidades de forma ilimitada.

Uno de los grandes desafíos que plantean es la sustitución de los trabajadores, por eso, el reconocimiento de una nueva personalidad jurídica para los robots podría conducir al reconocimiento de una nueva capacidad impositiva.

A la vista de un cambio tan radical en el mercado de trabajo, diferentes autores, como Bill Gates o el nobel de economía, R. Shiller, han sugerido que los robots deberían pagar impuestos: primero, porque compensaría los ingresos impositivos que dejarían de obtenerse de la imposición del factor trabajo –IRPF y seguridad social–, aunque podría conllevar el incremento del Impuesto sobre Sociedades debido al aumento de la productividad y segundo, porque el impuesto a los robots frenaría las desigualdades entre los trabajadores. La robotización y la consiguiente automatización afectan a los empleados de menor cualificación que, por tanto, son los que deberían reciclarse profesionalmente para ocupar puestos de trabajo con menor riesgo de desaparición por la robotización. De lo contrario, se produciría un aumento del gasto público para financiar el aumento del paro. Por otro lado, al minorarse la

renta disponible de los trabajadores, podría producirse una reducción del consumo, y por tanto podría caer la recaudación por IVA e impuestos especiales.

Graetz y Michaels fueron los primeros en analizar la repercusión económica de los robots industriales en 17 países, y constataron que, entre 1993 y 2007, la introducción de robots contribuyó al crecimiento de la productividad y no redujo de forma significativa el empleo, aunque sí disminuyó la cuota de trabajadores poco cualificados.

La Cuarta Revolución Industrial no es más que un proceso de innovación, y la innovación siempre ha generado riqueza y bienestar social. Diamond y Mirrlees, ambos nobeles de economía, y del Banco Mundial, son algunos de los detractores a imponer un impuesto a los robots.

En cualquier caso, la implementación de un impuesto a los robots es compleja porque plantea varios problemas. Primero, exige que pueda identificarse con precisión a los robots –habría que clasificar la maquinaria entre robots y no robots, y esa clasificación será un tanto arbitraria y es probable que aumente las distorsiones en las decisiones empresariales–. Segundo, la distinción entre trabajos repetitivos y no repetitivos no es tan clara como parece en los modelos económicos existentes. Además, si los países introdujeran unilateralmente un impuesto sobre los robots, las empresas podrían deslocalizar la producción, y no se puede defender la obligatoriedad establecida en un país para que la producción de una empresa se sitúe en el mismo. El principio de libertad de empresas y la prohibición de los obstáculos a la libre circulación de bienes así lo exigen. Quizás el único freno a la libre decisión de establecimiento en un país depende más de la falta de trabajadores cualificados para la robotización, que la búsqueda de las mejores condiciones de tributación.

La digitalización de la economía acaba con tópicos y pensamientos que eran asumidos como dogmas. Ahora, el valor añadido del modelo de negocio reside en la tecnología, antes que en los trabajadores. En esta línea, surge la necesidad de repensar y reestructurar el sistema fiscal para que deje de descansar en los principios impositivos tradicionales y en la imposición sobre el trabajo de las personas físicas. Habrá un nuevo reparto del peso recaudatorio entre los actuales impuestos, resultando una nueva estructura del sistema fiscal. Se podría mantener que todas aquellas personas que se dotan de personas electrónicas para incorporarlos en el sistema productivo se incorporarían un gravamen en el Impuesto sobre Sociedades, o crear un gravamen específico para empresas altamente robotizadas –aunque conociendo el mercado estos impuestos acaban siendo pagados por el consumidor final–.

En el siguiente capítulo, dedicado a la capacidad económica atribuible a los robots inteligentes (1), Israel Santos Flores, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas en México, expone que no parece que haya impedimento jurídico alguno para que el principio de capacidad económica sea extrapolado a los robots inteligentes, por el contrario, se aprecia que, precisamente por las funciones que desarrollan este tipo de robots –actividades laborales, transferencia de bienes, prestación de servicios–, reflejan cierta capacidad económica

(1) El autor de este capítulo indica que imaginar robots que paguen impuestos parece ser la última reacción que debe adoptar el Derecho Tributario, pues ello implica la superación de otro tipo de retos, como el reconocimiento de personalidad jurídica y capacidad financiera. Sin embargo, hay casos en los que el Derecho ha creado situaciones jurídicas a favor de los robots, como el reconocimiento de ciudadanía o el otorgamiento de permisos de residencia.

que beneficia a quien los utiliza, ya sea persona física o jurídica. El gran desafío será, en todo caso, identificar dónde se encuentra el elemento subjetivo del robot que crea valor. Para ello se sugieren algunas opciones, como un sistema de retenciones o el establecimiento de recargos en la cuota, hasta el diseño de un régimen de imputación y atribución de rentas que sea representativo de la capacidad económica atribuible a los robots.

Sin embargo, a pesar de que la evolución normativa permita identificar a los robots como sujetos pasivos del tributo, el principio de capacidad económica se inspira en consideraciones ético-filosóficas, especialmente desde la perspectiva de la dignidad humana que dificultan extender su aplicación a robots inteligentes. De ahí que el Derecho Tributario deba ser cauteloso en la creación de situaciones jurídicas o el otorgamiento de un estatus moral a robots inteligentes.

El capítulo tercero se ocupa de las soluciones fiscales a los problemas derivados de la robotización, y su autor, Jesús Rodríguez Márquez, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario, hace una especial referencia a España en el apartado 2.2.

Destaca cómo señala con hincapié durante todo el capítulo que las nuevas formas de gravamen suponen una penalización a la innovación, lo que se puede traducir en una pérdida de competitividad de las empresas. El citado profesor argumenta cómo en paralelo se bonifica la innovación desde el sistema fiscal, mediante deducciones y otros beneficios fiscales, y que, por ello, entiende que, en este momento, no parece que debamos, todavía, apostar por una imposición sobre los robots. En su opinión, sólo si una vez agotado el potencial del sistema tributario, y, con los consensos internacionales que sean procedentes, el sistema fiscal se muestra insuficiente para sostener el Estado del bienestar, en un escenario de continua sustitución de trabajo por capital tecnológico, deberíamos apostar por el establecimiento de nuevas formas de imposición.

En sintonía con lo anterior, Miguel de Haro Izquierdo, Profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, no deja de lado el impacto que puede suponer la sustitución de trabajadores por robots en las contribuciones a la Seguridad Social, pero *a priori* entiende que no es posible que el robot obtenga dichas contraprestaciones como si fuera una persona jurídica con derechos y obligaciones.

En nuestro país la Seguridad Social se puede sostener mediante una cuota que es asumida en una parte proporcional por el empresario y en otra por el trabajador, subvencionándose, en determinadas ocasiones, el sistema de contribuciones sociales por el Estado, mediante la Ley de Presupuestos. La fuente fundamental de financiación del sistema de pensiones viene determinada por las cuotas de cotización, las cuales son asumidas por los empresarios para atender aquellos riesgos derivados de contingencias de los trabajadores.

A pesar, de que las bajas tasas de fertilidad producirán una reducción del número de estudiantes y personas en activo que deberán soportar el mantenimiento de altas tasas de personas mayores, junto con el aumento de servicios, salud, infraestructuras o dependencia para éstas, el profesor de Haro argumenta que no es admisible crear una contribución de los robots por medio de las cotizaciones a la Seguridad Social como tales, ya que este instrumento se desfiguraría en su esencia propia como concepto de cotización, al ser estas unas prestaciones y medidas que ponen en funcionamiento la Seguridad Social para prever, reparar o superar determinadas situaciones de infortunio o estados de necesidad que suelen originar una pérdida de ingresos o un exceso de gastos en las personas que lo sufren.

Así, los resultados económicos, claramente positivos, de la nueva tecnificación tienen sin duda efectos en el aumento de la productividad, y por ello se considera justo que se establezca una contraprestación de carácter tributario por la generación de recursos y el incremento de la productividad industrial, o en los servicios de las empresas aportadas por los robots, pero no por medio de cotizaciones a la Seguridad Social, sino a través de vías alternativas como el establecimiento de una renta básica, distribución de la obtención de ingresos estatales trasladando una menor recaudación de las rentas del trabajo personal a las rentas de capital, o como medida más recomendable el establecimiento de aportaciones a la Seguridad Social en función de la productividad de los robots con una clara finalidad redistributiva.

A partir del capítulo quinto del libro, los autores, como se ha indicado en la introducción, se centran en la aplicación de la Inteligencia Artificial y el Big Data en la Administración Tributaria.

Comienza el Doctor en Derecho e Inspector de Hacienda del Estado, González de Frutos, con una introducción sobre la Inteligencia Artificial en el capítulo quinto utilizada por más de 40 de las agencias más desarrolladas de la Administración tributaria, aunque advierte que apenas existen regulaciones, lo que da lugar a riesgos importantes ya que se pueden cometer errores estratégicos al quebrantar derechos individuales reconocidos en las leyes.

A pesar de la información anterior, González de Frutos considera que la Inteligencia Artificial tiene potencial para simplificar el cumplimiento tributario y por ello es necesario un marco ético robusto. Lo que está en juego no es otra cosa que sentar las bases para un nuevo contrato social que permita una utilización masiva y responsable de los datos por parte de las entidades gubernamentales para proporcionar mejores servicios sociales, al tiempo que se mantiene la confianza de los ciudadanos en que los gobiernos gestionarán sus datos de manera responsable (Buenadicha *et al*., 2019). El reto de las Haciendas está en explotar unas fuentes de información que han crecido exponencialmente.

Este autor afirma que más allá del personal, las AATT necesitan incrementar su capacidad de procesado de datos, lo cual pasa por incrementar su inversión en equipos propios o por hacer uso de servicios de computación en la nube. Una medida práctica inmediata será instituir laboratorios de datos o Datalab.

La otra tecnología que se estudia en esta obra, es el Big Data. Así, el director del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, Javier Hurtado Puerta, titula el capítulo sexto "Big Data y la gestión Tributaria", e introduce el tema explicando que no se trata de inventar nuevas formas de relación, nuevas autoliquidaciones web u otros sistemas similares, sino que los sistemas de gestión empresarial se conecten, de la forma más directa que sea posible con los sistemas de la Administración Tributaria, haciendo que la carga de cumplimiento sea la menor posible, porque ello permite la automatización del cumplimiento fiscal y reduce los costes a los contribuyentes y a la Administración, asegurando que no existan brechas –al menos no brechas materiales– entre la realidad empresarial y lo declarado.

Por otra parte, es muy interesante el espacio que Hurtado dedica al derecho de acceso al algoritmo con el que se realiza el proceso mismo de la información –el análisis de la misma y, en determinados casos, se aproximan las decisiones de selección de casos que ulteriormente tomarán los funcionarios responsables– que entiende que no debe ser contemplado como un derecho del contribuyente. De hecho, el trabajo de captación, gestión y análisis de información, y la selección de casos son trabajos típicamente insertos en el Plan de Control. Como

tales, vienen amparados por la reserva de gestión que el artículo 116 de la Ley General Tributaria, Ley 58/2003 de 17 de diciembre, atribuye a dicha planificación, pero también, y especialmente, deben quedar amparados en la inexistencia de procedimiento administrativo alguno frente al obligado tributario hasta el momento en el que se notifica la comunicación de inicio de actuación de control, tal y como se desprende del artículo 87 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. Hasta el momento de la comunicación de inicio la gestión de la información constituye una actividad administrativa preparatoria, sin trascendencia jurídica externa alguna. Muy distinta sería la situación si un sistema de Inteligencia Artificial tomara las decisiones con base en la información gestionada por medio de algoritmos y sin la participación decisoria del funcionario; en ese caso sí sería preciso revelar el origen de la decisión que no sería otra que el propio algoritmo, pero hoy ese modelo automático de decisión no existe en la Agencia Tributaria.

Volviendo a la Inteligencia Artificial, el Responsable de Desarrollo de Negocio del Sector Público de IBM, Santiago Segarra, expone en el capítulo séptimo algunas aplicaciones de la Inteligencia Artificial (I.A.) en la Administración Tributaria y resalta cómo ésta ha sido pionera durante las últimas décadas en la aplicación de las nuevas tecnologías y que la I.A. no es una excepción.

Así, comienza compartiendo que cabe la posibilidad de ofrecer servicios de información y asistencia basados en soluciones de I.A., como ya se hace con los asistentes virtuales para responder dudas y para guiar en la tramitación. Otro caso de aplicación es la identificación de contenidos en las solicitudes, escritos y comunicaciones que se presentan por Registro de Entrada para agilizar su tramitación. Por otro lado, expone que ya se han realizado aplicaciones de la I.A. en la detección y predicción de fraude. Aquí se parte de la ventaja de que estos Sistemas de Información de las Administraciones Tributarias disponen de casos pasados –está recogida la actividad realizada y el resultado de la misma–. Algunos casos, que se han desarrollado, son la predicción de facturas falsas o la de la insolvencia de deudores.

Finalmente, Segarra invita a una reflexión: las capacidades de la I.A. no dejan de aumentar, por lo que hay que identificar los casos de uso en los que se podrían utilizar estos avances. Como expone en el capítulo, un ejemplo de ese reto lo constituye el debatidor que han desarrollo los laboratorios de IBM. El debatidor es capaz de almacenar grandes volúmenes de textos para poder argumentar y contrargumentar sobre cualquier tema. Y lo hace de forma convincente: es decir, organiza los argumentos de forma lógica y los expresa de forma humana en el plazo de tiempo que se le haya marcado.

Otra aportación destacada es la del Subdirector General de Tecnologías de Análisis de la Información e Investigación del Fraude de la Agencia Tributaria, José Borja Tomé, en el capítulo octavo titulado "El uso de la Inteligencia artificial y el análisis de información en la Agencia Tributaria", donde explica que la Agencia Tributaria ha apostado por la formación de personal propio para el liderazgo de los proyectos, junto con el concurso de empresas de servicios que aportan su conocimiento y experiencia. Además, destaca que, de acuerdo con estudios comparativos internacionales, la Agencia Tributaria española es una de las más eficientes de los países de su entorno en cuanto al coste de su actividad frente al ámbito de su actuación.

En cuanto a la posición de los contribuyentes, el capítulo noveno, dedica su contenido a los derechos y garantías de los contribuyentes en la cuarta Revolución Industrial. En este sentido, el Profesor de Derecho Tributario y juez fiscal en Argentina, Adolfo A. Iriarte Yanicelli, explica que una buena Administración debe tener un doble estándar de protección al contribuyente: en primer lugar, permitir el acceso a los datos personales, familiares y económicos que la propia Administración maneja del contribuyente. El segundo estándar está vinculado con la calidad de los datos de la información que las Administraciones poseen en su poder.

Tras analizar las distintas Revoluciones Industriales –primera, segunda y tercera–, el Prof. Iriarte concluye, que en la cuarta revolución, la principal revolución pasará por el uso de algoritmos que crean nueva información de valor agregado, producto del procesamiento, relación, integración, de gran cantidad de datos, de diversas fuentes, incluso pudiendo predecir acciones futuras de los mismos: como el fraude, planificaciones fiscales agresivas, rentas ocultas. Información que podrá ser intercambiada. Frente a dicha realidad, el profesor considera importante solventar los derechos de los contribuyentes, en función de nuevos derechos que deben formar parte de los Estatutos o Cartas de los Contribuyentes, derechos que deberán adaptarse a la nueva realidad. En la era del conocimiento, el principal Derecho que tendrá el contribuyente, será el Derecho a conocer de qué manera la I.A. llega a la conclusión, quizás controvertida. Incluso, el Derecho a impugnar la nueva información de valor agregado generada. Por último, Adolfo Iriarte expone un listado de los derechos y garantías que considera deben ser integrados en los Estatutos o Cartas de los Derechos y Garantías de los contribuyentes.

En el capítulo décimo de esta obra, la Directora de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales y Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, Cristina García-Herrera Blanco aporta una importante reflexión acerca del uso del Big Data y la Inteligencia Artificial por las Administraciones Tributarias en la lucha contra el fraude fiscal, y realiza una particular referencia a los principios que han de regirla y a los derechos de los contribuyentes. Así, comienza exponiendo un análisis de las distintas etapas de la Inteligencia Artificial –inteligencia artificial simbólica, *data-driven machine learning*, etapa del fututo–, y continúa argumentando que las Administraciones fiscales tienen una posición privilegiada por la inmensa cantidad de datos que tienen, así como por la calidad de esa información. En este sentido, Cristina García-Herrera se refiere a las bases de datos que elaboran las Administraciones tributarias compuestas de series largas de información de los contribuyentes que, además, se someten a depuración gracias a la actualización constante de dicha información. En su opinión, las administraciones deben poner la inteligencia artificial al servicio de la lucha directa contra el fraude pero sobre todo deben perseguir ofrecer un mejor servicio a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Por otro lado, la profesora destaca cómo las decisiones que pueden derivar de algoritmos de inteligencia artificial bien diseñados y alimentados con datos de los contribuyentes deberían permitir una mejor aplicación del sistema tributario, y la existencia de actos tributarios de mayor calidad. De esta manera se estaría fomentando la unidad de criterio administrativo, más seguridad jurídica para los contribuyentes, una menor conflictividad y una reducción de los plazos de resolución. Además, el empleo de inteligencia artificial debería conseguir una disminución de las posibilidades de fraude fiscal.

Por todo lo expuesto, la Directora de Estudios considera que las Administraciones tributarias tienen el deber de utilizar el Big Data y la inteligencia artificial no solo para controlar mejor a los contribuyentes y luchar contra el fraude, sino también al servicio de los mismos, para mejorar la asistencia y en particular para ofrecer servicios más personalizados que faciliten el cumplimiento tributario, porque la existencia de un sistema tributario justo es lo que legitima el pago de los impuestos por parte de los ciudadanos.

Además, en el capítulo incluye un estudio de los principios que deben inspirar la actuación de las administraciones tributarias en el uso de la inteligencia artificial: prudencia, proporcionalidad, no discriminación, transparencia y gobernanza de los datos.

Por último, el libro termina con un capítulo titulado "Operaciones en red, impacto del *blockchain* y los *smartcontract*: oportunidades de negocio, uso de las plataformas en red, en la era de las aplicaciones, y la tecnología 5G" y escrito por el Doctor en Derecho y Profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, Ramón Bonell Colmenero.

Este capítulo cierra el libro con la siguiente reflexión: frente a la idea inicial de declarar el ciberespacio como una zona libre de aranceles e impuestos, en la que los productos y servicios puedan circular libremente, el autor avisa de que estamos asistiendo a cómo este principio está siendo objeto de negociación para que las naciones establezcan aranceles e impuestos a las empresas de la economía digital.

Sólo con los impuestos existentes, ante este nuevo paradigma, hace que no se pueda someter a gravamen los beneficios empresariales por la deslocalización de las bases imponibles.

Es por ello, que Bonell considera que la contratación internacional debería ajustarse a los principios básicos de la tributación internacional, impidiendo la existencia de sistemas nacionales contradictorios entre sí, evitando la doble imposición.

3. REFLEXIONES FINALES

Para concluir, en mi opinión, se trata de un libro con un contenido muy completo y novedoso, útil para los juristas, que nos acerca a los avances del Derecho Digital. Las reflexiones de los autores nos hacen plantearnos cuestiones como si los robots deben o no pagar impuestos, y nos informan de la posición privilegiada que ostentan las Administraciones fiscales en relación con la Inteligencia Artificial por la inmensa cantidad de datos que tienen, así como por la calidad de esa información. En resumen, una obra de necesaria lectura para los que nos dedicamos al mundo del derecho.

Patricia de Diego de Rábago
Abogada FSO Legal y Regulatorio
Ernst & Young