



# VNiVERSiDAD D SALAMANCA

**53° CURSO DE ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO EN LA  
ESPECIALIDAD DE DERECHO PENAL ECONÓMICO Y  
COMPLIANCE PENAL**

**RAFAEL BROWN RANGEL  
PD0001763**

**TRABAJO FINAL  
RETOS Y AVANCES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL, EN LA  
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PANAMEÑA**



## Introducción

Las tecnologías de la información, la inteligencia artificial, el machine learning, el algoritmo y otros, están transformando el campo de las ciencias tributarias, creando un nuevo paradigma en las Administraciones Tributarias. Estas nuevas tecnologías, permiten que las Administraciones Tributarias puedan cumplir con su rol y misión dentro de la sociedad. Le proporcionan las herramientas necesarias, para tener procesos de control, cruce de información entre diversas bases de datos y así poder identificar posibles incumplimientos por parte del Contribuyente, fortaleciendo así las Administraciones Tributarias. En primera instancia, las nuevas tecnologías eran simples procesadores de datos, hoy por hoy, se han convertido en piezas fundamentales a la hora de gestionar información.

Son muchos los beneficios al utilizar las nuevas tecnologías, por ejemplo, para el Contribuyente le permite presentar reportes y declaraciones a través de herramientas web; reduciendo así la evasión fiscal. Para la Administración Tributaria, le permite tener mejor rendimiento y tiempo de respuesta, porque con los sistemas de información, se implementan estrategias de recolección, tratamiento y distribución de la información requerida, en menor tiempo posible.

En Panamá, estamos incrementando ciertos avances, como, por ejemplo: (i) se ha gestionado el levantamiento de marginal automáticamente en la Dirección General de Ingresos; (ii) Factura electrónica; y (iii) se implementó la notificación electrónica. Esta notificación electrónica surgió después de la Pandemia Covid-19, que obliga a la Administración Tributaria a acelerar algunos procesos. Dando como resultado ahorro en los costos, mayor celeridad y seguridad del proceso, permitiendo una mejor y más eficiente gestión tributaria. Adicionalmente, muy pronto se estará implementando la fiscalización digital, la cual consiste en una herramienta tecnológica para la gestión de casos seleccionados.

Si bien es cierto, se han mostrado avances tecnológicos en las ciencias tributarias, a su vez surgen las siguientes interrogantes, ¿Cómo se evita que se vulnere la privacidad de las personas por el uso desproporcionado de los datos?, es decir ¿Cuáles son los límites y alcances de estas herramientas?, en este trabajo abordaremos este tema y como las Administraciones Tributarias pueden evitar los sesgos algorítmicos o la discriminación a los Contribuyentes. Para ello las Administraciones Tributarias deberán actuar con transparencia, a través de los órganos de control, supervisión, mantenimiento y las normas de compliance adecuadas.



## **Uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la simplificación de trámites en la gestión Tributaria.**

### **1. La adopción de las nuevas tecnologías por las Administraciones Tributarias**

En el proceso de incorporación de los medios digitales y de la inteligencia artificial en las administraciones tributarias es preciso identificar las distintas fases por las que se ha pasado hasta llegar al momento actual.<sup>1</sup>

Como es sabido, las administraciones tributarias se han transformado en tenedoras de un volumen ingente de información. Los datos crecen de manera exponencial día tras día. Es en este entorno, cuando la inteligencia artificial juega un papel clave para las administraciones, el poder transformar esos datos en fuentes de información, predecir conductas, cruzar datos y conocer tendencias de un contribuyente.<sup>2</sup>

Las administraciones tributarias deben prestar especial atención al uso adecuado de los resultados de los proyectos de inteligencia artificial para la transformación de la organización, sus procedimientos y la relación con los ciudadanos. En particular, estos mecanismos deben responder a las tareas y funciones de la Administración Tributaria, es decir, el estímulo y la facilitación del cumplimiento voluntario y la persecución del fraude fiscal, todo ello bajo estrictos estándares éticos y exigencias de transparencia.<sup>3</sup>

#### **1.1 Promoción del uso de las tecnologías de la información y comunicación**

El uso de las nuevas tecnologías tiene su razón legal en la propia normativa de los distintos países.<sup>4</sup> Así, de acuerdo con el artículo 96.1 de la *Ley General Tributaria* española: “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”. El contenido de este artículo va destinado a la labor promocional de los avances tecnológicos en la Administración, lo que ha supuesto una notable transformación en el desarrollo de todas las actuaciones tributarias. De ahí la necesidad de la incorporación de las tecnologías de la información, no solo en el ámbito interno de la Administración Tributaria, sino también en la esfera de sus relaciones con los obligados tributarios.

*Las características de este deber promocional son:*

Se trata de un deber de la Administración Tributaria consistente en promover la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, que se materializa en una obligación

---

<sup>1</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes.** Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022. Pág. 5

<sup>2</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes.** Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022. Pág. 6

<sup>3</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes.** Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022. Pág. 7

<sup>4</sup> IBID.



positiva de hacer. No contiene el mandato de incorporar de forma directa su actividad por lo que tales técnicas solo son un primer paso que consiste en la promoción de su utilización.

Al margen del esfuerzo de las Administraciones Tributarias en promover las tecnologías de la información y la comunicación, con mayor o menos intensidad, es preciso un uso social generalizado de tales técnicas, para que el obligado tributario se decida a emplearlas en sus relaciones con ella. En los últimos tiempos, se ha constatado un aumento considerable y progresivo de los obligados tributarios que las utilizan en este ámbito, si bien, a nuestro juicio, el porcentaje respecto del número total de obligados tributarios todavía debería aumentar más para llegar a una generalización del uso de estas técnicas en la relación de las Administraciones Tributarias con los contribuyentes. La actual regulación del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Ley General Tributaria española, por consiguiente, no establece un derecho del obligado tributario a relacionarse con la Administración por medios electrónicos.<sup>5</sup>

## **Experiencia Panameña**

### **1.2 El uso de la tecnología para las notificaciones en el proceso administrativo tributario de Panamá**

Podemos definir la Notificación Electrónica, como la práctica de una notificación por medios electrónicos, con los mismos efectos jurídicos que la notificación tradicional en papel.

La regulación general de las notificaciones en el procedimiento administrativo, la encontramos contenida en el artículo 1230 del Código Fiscal y en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el Capítulo I del Título VII.

Específicamente, el artículo 1230, establece que las resoluciones y demás actos administrativos emitidos que dan inicio o terminación a un proceso deberán ser notificadas personalmente en el domicilio que el contribuyente comunique en el Registro Único de Contribuyentes, por lo que están obligados a informar cuando ocurra algún cambio de la información contenida en dicho registro.

Así mismo, establece dicha excerta legal que la Dirección General de Ingresos, podrá comunicar las gestiones de cobro y todas sus actuaciones por correo electrónico, teléfono de cualquier tipo, SMS, redes sociales y cualquier medio confiable que permita tener contacto con los contribuyentes. Adicional a esto, la DGI, puede obtener de cualquiera entidad, pública o privada, dedicada a la prestación de servicios públicos (distribución y comercialización de energía eléctrica, telecomunicaciones, televisión por cable, microondas, satelital, telefonía móvil; agua potable y por las demás entidades de servicios públicos), sin excepción, toda la información de base de datos y similares que sea necesaria para contactar a los contribuyentes.

---

<sup>5</sup> R. Oliver Cuello. “Administración electrónica en el ámbito tributario” Aranzadi Thomson Reuters Cizur Menor, 2021, p.25



Posteriormente, mediante Ley 76 de 13 de febrero de 2019 (el cual entro en vigencia el 1 de junio de 2024), se aprueba el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá, en el cual se establece en el numeral 5, del artículo 100, que una de las formas de notificación, puede ser por “medios electrónicos”, por lo que permite *“comunicar, informar o hacer gestiones de cobro al obligado tributario o contribuyente, a través de correo electrónico o cualquier otro medio confiable que haya sido acordado por el obligado tributario o contribuyente y que permita tener contacto con este.”*

También estipula que la Dirección General de Ingresos y el Tribunal Administrativo Tributario, pueden implementar otras formas de notificación utilizando técnicas y medios electrónicos e informáticos, que comunicarán a los contribuyentes mediante la expedición de resoluciones o acuerdos del Pleno, según corresponde.

### **1.3 Cambios en el proceso de notificación personal a raíz del Estado de Emergencia en Panamá**

En virtud de los efectos generados por la pandemia global del Covid-19, en Panamá, se declara el Estado de Emergencia Nacional, el 13 de marzo del 2020, mediante la Resolución de Gabinete No. 11.

Como consecuencia, se dicta la Ley 134 de 20 de marzo de 2020, que modifica la Ley 76 de 2019, que aprobó el Código de Procedimiento Tributario, en el sentido de agregar un párrafo al artículo 101, que establece cuales son las resoluciones que deben notificarse personalmente, agregando que dicho proceso de notificación podrá soslayarse únicamente en caso de “declaración de estado de emergencia”.

A raíz de la crisis generada por el Covid-19, tanto la Dirección General de Ingresos como el Tribunal Administrativo Tributario, deciden implementar el mecanismo de notificación de las resoluciones y los actos administrativos, a través de la notificación electrónica, con el fin de evitar el contacto físico al momento de realizar las notificaciones personales y a su vez de garantizar que el procedimiento sea ininterrumpido, fluido y expedito.

#### **➤ Notificaciones electrónicas en la Dirección General de Ingresos**

Es entonces, cuando la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, dicta la **Resolución n.º 201-2419 de 20 de abril de 2020**, en la cual habilita la notificación mediante correo electrónico, de los actos administrativos al correo registrado por los contribuyentes en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del sistema informático tributario e-tax 2,0, mientras se encuentre vigente el Estado de Emergencia. Estas notificaciones se realizarán a través el correo electrónico: [notificando.dgi@mef.gob.pa](mailto:notificando.dgi@mef.gob.pa) surtiendo sus efectos la notificación a los 5 días posteriores a la fecha de envío.

Dicha resolución, también dispone que el proceso de notificación electrónica establecido por la Dirección General de Ingresos no es aplicable a las resoluciones que inicien el procedimiento por cobro coactivo y a su vez advierte que el término para interponer recursos administrativos en contra del acto notificado se empezará a computar una vez se levante el Estado de Emergencia.



Cabe resaltar, que mediante Resolución 201-7569 de 14 de octubre de 2020, la DGI, comunicó que el término para interponer los recursos administrativos en contra de los actos administrativos notificados por correo, se reanudaron el 3 de agosto de 2020, conforme a lo dispuesto en la Resolución 201-3858 de 9 de julio de 2020, por la cual se resolvió extender la prórroga de suspensión de los términos.

➤ **Notificaciones electrónicas en el Tribunal Administrativo Tributario (Tribunal de impugnaciones, quienes resuelven en segunda instancia todas las decisiones de la DGI)**

Así mismo, una vez restablecidos los términos en los procedimientos en la Administración Tributaria(DGI), el Tribunal Administrativo Tributario, mediante el **Acuerdo 16-2020, de 11 de agosto de 2020**, resuelve realizar las notificaciones de manera electrónica a la Dirección General de Ingresos, de las resoluciones y de los actos administrativos expedidos por el Tribunal que por ley requieren una notificación personal, las cuales serán remitidas desde el correo electrónico [secretariadetrmites@tat.gob.pa](mailto:secretariadetrmites@tat.gob.pa) y surtirá los efectos de una notificación personal, ejecutada 5 días después de la fecha de confirmación de recibido por parte de la DGI, del correo enviado por el tribunal.

Posteriormente, el Tribunal Administrativo Tributario, a través del **Acuerdo 7-2022 de 18 de febrero de 2022**, modifica el Acuerdo 16-2020, en el sentido de que las notificaciones realizadas a la DGI se entenderán hechas 5 días después de la fecha de envío del correo electrónico, por parte del TAT.

De esta manera se agiliza el proceso de notificación a la DGI, y se suspende, durante la vigencia del Estado de Emergencia, lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 1939, modificado por el artículo 51 de la Ley 75 de 2015, que reza así: *“a los representantes del Estado las notificaciones personales deben hacerse en sus oficinas y en el caso de no encontrarse en su despacho después de haberse ido a notificar durante dos días distintos, la resolución de que se trata, será legal la notificación que por medio de edicto se les fije también en la puerta del respectivo despacho.”*

***¿Cuándo corren los términos para impugnar un acto notificado por medios electrónicos?***

Tanto las notificaciones electrónicas realizadas por la DGI y el TAT, el cómputo de los términos iniciara pasados 5 días de recibido el correo electrónico por el cual se realiza la notificación de la resolución administrativa o del acto administrativo, es entonces, que empieza a correr el término correspondiente para impugnar el acto.

- Ventajas de realizar la notificación por medios electrónicos.

Con la implementación de las notificaciones electrónicas la Administración Pública va a revolucionar el sistema de notificación tradicional, ya que empleando mecanismos técnicos de seguridad tales como los servidores seguros, firmas electrónicas, entre otros, las notificaciones electrónicas van a permitir ahorrar costos (tanto para la administración pública como para los litigantes), brindar mayor celeridad y seguridad en el proceso.



- Mayor eficacia notificadora

La administración consigue practicar la notificación en un mayor número de casos con respecto a la notificación tradicional en papel

- El interesado recibe avisos informales por correo electrónico que le informan que dispone de una notificación electrónica.
- Fácil acceso al contenido de la notificación, debido a que el interesado puede acceder desde cualquier lugar y a cualquier hora.

- **Desventajas de la notificación en papel**

Respecto a los problemas de eficacia de la notificación en papel, en muchos casos no se consigue poner en conocimiento al interesado del acto notificado, porque a pesar de que la publicación del edicto (cuando sea el caso), se realiza en algunas ocasiones en el mural del juzgado, oficina correspondiente o en un periódico; y es considerado en el procedimiento administrativo como practicada, la realidad es que muchos interesados no se enteran de la existencia de la notificación y por tanto, el contenido de la resolución no le es conocido.

#### **1.4 Otro logro de la implementación de la tecnología en la Administración Tributaria Panameña es la automatización de las resoluciones para el levantamiento de marginales.**

- **Beneficios de la implementación de esta automatización:**

La implementación y automatización por parte de la Dirección General de Ingresos de las resoluciones de levantamiento de la anotación de marginal en el Registro Público de aquellas personas jurídicas (sociedades) morosas por falta de pago de la tasa única anual, es un gran avance por parte de la Administración Tributaria panameña a nivel institucional, la cual proporciona un potencial y directo beneficio para los contribuyentes.

Los administrados pueden generar la resolución que rehabilita la sociedad de manera sencilla, rápida y sin necesidad de comparecer ante la entidad fiscalizadora o algunas de sus sedes a nivel nacional; desde su casa, oficina, incluso desde cualquier sitio siempre que tenga acceso y conexión a internet, ingresando al sitio web de la Dirección General de Ingresos (DGI) [etax2.mef.gob.pa](http://etax2.mef.gob.pa)

El contribuyente, representante legal, apoderado especial o contador podrá hacer uso de esta herramienta tecnológica, sólo debe tener su número de registro único de contribuyente (RUC) y número de identificación tributario (NIT), el cual le dará acceso a su usuario ante la DGI, haber cancelado la multa por rehabilitación de sociedad, las tasas morosas y el derecho registral del Registro Público de Panamá.



Otro beneficio considerable, es que los pagos se pueden efectuarse desde el sitio web de la DGI, sin necesidad de ir físicamente a realizar dicho trámite, ahorrando tiempo, y por parte de la DGI disponer del capital humano para otras actividades.

La automatización de este trámite por parte de la DGI, contribuyó en gran medida al ahorro del uso de papel por parte de la administración tributaria, lo que es un proyecto-país (Panamá sin papel) que impulsa la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG).

## **2. ¿Por qué la transformación digital de las administraciones tributarias se enfoca en la lucha contra el fraude fiscal?**

En primer lugar, no todos los países se encuentran en la misma situación en cuanto al cumplimiento tributario. Hay países y regiones en los que el fraude fiscal se ha convertido en endémico.

Por ejemplo, si pasamos a la cuantificación del fraude fiscal, y tratamos de determinar el tax gap o diferencia entre los ingresos potenciales y lo recaudado en la práctica, el Fondo Monetario Internacional estimó esta cifra en 600 mil millones de dólares anuales, es decir, entre el 2% y el 3% del total de los ingresos tributarios.<sup>6</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) fija el intervalo en USD 100-200 mil millones, asociados a una pérdida que social entre el 4% y el 10% de la recaudación del impuesto a la renta de las sociedades.<sup>7</sup> De acuerdo con la CEPAL, la tasa media de evasión fiscal de doce países significativos de Iberoamérica,<sup>8</sup> tomado en cuenta el Impuesto de Beneficios o Utilidades, es el 51.6% lo que causa una pérdida recaudatoria de 3.25 puntos porcentuales del PIB.<sup>9</sup>

En algunos países, el fraude supera incluso los dos tercios de la capacidad fiscal en el impuesto (Guatemala 80%, Panamá 72,7%, Ecuador 65,3%). Incluso los que mejor desempeño acreditan (México con el 20% y Chile con el 31%) padecen todavía un alto nivel de fraude. Similares niveles de fraude se observan en el Impuesto sobre la renta, con un 44% de tasa media de evasión y 3 puntos porcentuales del PIB perdidos.<sup>10</sup>

Si los países iberoamericanos fueran capaces de cerrar la brecha de evasión fiscal a la mitad, el diferencial de doce puntos con los países de la OCDE quedaría reducido a siete, lo que abriría espacio para movilizar recursos para el desarrollo, como advierte el Objetivo 17 de

---

<sup>6</sup> Crivelli, E., De Mooji, R. & Keen, M (2015). Base Erosión, **Profit Shifting and Developing countries**. Tomado de la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

<sup>7</sup> OCDE-ONU-CIAT-BID 2020. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019. OECD.

<sup>8</sup> Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>9</sup> Gomez Sabaini, J.C. & Morán, D. “Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe”, Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 215,2020 Cepal, pág. 31

<sup>10</sup> IBID, pág. 97



los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, y de paso reducir las desigualdades, meta marcada en el Objetivo 10.<sup>11</sup>

Todo parece indicar que la explicación al fraude radica en las fuertes asimetrías de información entre las Administraciones, los contribuyentes y en los elevados niveles de informalidad económica que deterioran la potencialidad de los distintos tributos, con una parte importante de la población quedando fuera de los regímenes generales de tributación.

Así pues, se requieren alternativas simplificadas y más accesibles.<sup>12</sup> Entre estas alternativas, las administraciones tributarias han encontrado herramientas avanzadas para combatir dicha evasión, porque lo cierto es que información no les falta, como tendremos ocasión de ver, en particular, las declaraciones tributarias y la factura electrónica. Es por ello, por lo que la clave para las Administraciones se encuentra en extraer el valor de estos, para transformar los datos en información e inteligencia tributaria. El creciente acceso a novedosas tecnologías y avanzados sistemas de información brindan oportunidades concretas de cara al futuro en la lucha contra la evasión fiscal, y también para ser escrupulosos en las garantías y derechos de los contribuyentes.

## **2. ¿En qué consiste la inteligencia artificial aplicada a las administraciones tributarias?**

Según Iglesias Rodríguez, la inteligencia artificial es un término muy amplio que comprende el aprendizaje cognitivo y automático; uso de lenguajes naturales, como hacen los asistentes virtuales inteligentes; el aprendizaje robótico, en que una persona muestra a un sistema informático cómo realizar su tarea y luego el sistema recrea los pasos dados; la inteligencia asistida, que ayuda a desarrollar tareas de forma más ágil y eficiente, incluyendo la toma de decisiones automatizadas o semiautomatizadas a partir de sistemas basados en reglas o sistemas basados en casos; la inteligencia aumentada, que ayuda a las personas a tomar mejores decisiones con conocimientos más profundos y estructurados, el análisis de las actuaciones pasadas para retroalimentar decisiones futuras, los modelos predictivos que permitan detener conductas de fraude antes de que se produzcan, y otras tecnologías para desarrollar capacidades en sistemas computacionales destinados a realizar tareas previamente consideradas como exclusivas de la inteligencia humana, entre las cuales razonar, aprender y resolver problemas, por mencionar solo algunas.<sup>13</sup> La inteligencia artificial es capaz de comportarse como el cerebro humano: aprender, razonar, adaptarse, analizar, tomar decisiones y realizar tareas complejas y basadas en conocimientos y experiencia.

---

<sup>11</sup> González de Frutos, U., **“Innovación e IA para mejorar el cumplimiento tributario en ALC”** en **“Inteligencia artificial y Administración Tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos”** Thomson Reuters Aranzandi. Cizur Menor, 2021, pág. 386

<sup>12</sup> Gomez Sabaini, J.C. & Morán, D. **“Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe”**, Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 215, 2020 Cepal, pág. 58

<sup>13</sup> Enrique Iglesias Rodríguez, Antonio García Zaballos, Pau Puig Gabarró, Isaac Benzaqué, **“Inteligencia artificial: la gran oportunidad del siglo XXI: documento de reflexión y propuesta de actuación”** BID, Washington, 2020, páginas 8-11.



Combinando esta capacidad con las enormes cantidades de datos que se crean hoy en día, es fácil ver cómo los sistemas informáticos pueden mejorar la productividad de las administraciones tributarias y simplificar los procesos.<sup>14</sup>

El método consiste en razonar para resolver problemas, hacer predicciones y extraer secuencias de causa y efecto para mejorar el impacto de sus acciones. Como mantiene González de Frutos, eso es lo que hacen los funcionarios a cargo de una Administración Tributaria, ya sea cuando seleccionan casos para auditar, cuando deciden las acciones para recuperar una deuda impagada o cuando diseñan campañas de comunicación masiva. En este sentido, la analítica avanzada no busca nada nuevo; más bien, procuran llevar a cabo estas tareas, emitir juicios con más confianza en los datos y con mayor rapidez.<sup>15</sup>

Hemos asistido a una ampliación en la gama de técnicas analíticas que se utilizan. Desde los primeros modelos generales de alto nivel utilizados para reconocer patrones en auditorías de alto rendimiento, se ha pasado a construir modelos específicos para cada tipo de riesgo, minar la correspondencia con los contribuyentes para obtener información, utilizar el aprendizaje no supervisado para identificar nuevos riesgos e integrar modelos predictivos con diseño experimental para crear programas de tratamiento específicos y basados en evidencias.<sup>16</sup> La analítica avanzada y la inteligencia artificial suponen un nuevo horizonte para que las administraciones tributarias desarrollen enfoques estratégicos de gestión y recolección de datos y mejoren su eficacia y eficiencia, haciendo frente al desafío de una gobernanza adecuada con recursos limitados, en particular los humanos.<sup>17</sup>

En el caso de España, existe un “*Canal de denuncias*”, en el cual los chatbots y los asistentes virtuales pueden gestionar la recepción de denuncias a cualquier hora, guiando al denunciante a través del proceso y recopilando la información necesaria de manera estructurada y completa. Un sistema IA puede verificar que los datos suministrados en las denuncias no puedan ser asociados a la persona denunciante que desea permanecer en el anonimato, de manera que la denuncia se presente y se gestione de forma segura, protegiendo la identidad del denunciante y la integridad de la información, incluso puede identificar, cifrar, enmascarar o eliminar estos datos que permiten identificar al denunciante.

Un sistema IA puede ser entrenado para distinguir entre denuncias auténticas y denuncias falsas, valorando el nivel de verosimilitud y reduciendo la carga de trabajo del responsable del sistema interno de información. También puede realizar una calificación inicial de los hechos, valorando si existen indicios de la comisión de un delito y recomendando una eventual notificación al Ministerio Fiscal, en su caso. El sistema IA puede

---

<sup>14</sup> S. Segarra, “Fiscalidad e Inteligencia Artificial”, en **“Inteligencia artificial y administración Tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos”**, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, páginas 27-28.

<sup>15</sup> González de Frutos, U., **“Innovación e IA para mejorar el cumplimiento tributario en ALC”** en **“Inteligencia artificial y Administración Tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos”** Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor, 2021, pág. 384

<sup>16</sup> OECD. **Advanced Analytics for Better Tax Administration**. OECD Publishing, París, 2016.

<sup>17</sup> OECD. **Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies**. OECD Publishing, París, 2019, pág. 129.



colaborar en la realización de la instrucción y en las investigaciones internas que se realicen, gracias a las capacidades que hemos visto en otros puntos.

Finalmente, el sistema puede elaborar un borrador de informe final, con el fin de que el responsable del sistema lo revise. El informe puede limitarse al caso instruido o incluir también referencias a otros casos parecidos, alertando de posibles patrones que se repiten y que alertan de la existencia de áreas de mejora en la cultura de cumplimiento o en los controles.<sup>18</sup>

### 3.1 La gobernanza de datos fiscales

El establecimiento de una organización y unos procedimientos para asegurar las gobernanzas de los datos ha sido durante años el pilar básico en el que se ha asentado el análisis estratégico de información en las administraciones tributarias.<sup>19</sup> Esta gobernanza ha permitido crear una cultura del análisis de información y de máxima disponibilidad de información para cada empleado dentro de su ámbito de actuación, así como de toma de decisiones basadas en datos.

Este uso no habría sido posible sin asegurar una adecuada cobertura de la gobernanza de la información en sus diferentes dimensiones, seguridad, calidad, integridad, claridad semántica e integración de la información.<sup>20</sup>

Para comenzar con estos aspectos, es necesario implementar un acceso seguro a los datos tributarios por una serie de razones. En primer lugar, para que un elevado número de usuarios de la información analítica puedan acceder; en segundo lugar, por la necesidad de respetar la normativa de protección de datos de carácter personal; y, por último, por el riesgo de imagen corporativa que supondría la existencia de fugas de información o usos inadecuados de la misma.<sup>21</sup>

De entre los aspectos de la seguridad de la información que deben considerarse resaltan la disponibilidad, la integridad y la confidencialidad.<sup>22</sup> Sobre esta última característica hay que ser especialmente cuidadoso, puesto que el acceso a sistemas analíticos permite una visión muy amplia de los datos de una determinada persona. A tal efecto se hace especial énfasis

---

<sup>18</sup> Xavier Ribas, Socio de Ribas y Asociados “El uso de los sistemas IA en la función de compliance” la Ley de compliance penal, Nº 15, Sección Actualidad profesional.

<sup>19</sup> J. Borja Tomé, “**El uso de la inteligencia artificial y el análisis de información en la Agencia Tributaria**”, en **Fiscalidad e Inteligencia Artificial: la Administración Tributaria y el contribuyente en la era digital**”, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2019, página 212.

<sup>20</sup> IBID.

<sup>21</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022, pág. 12.

<sup>22</sup> C. García-Herrera Blanco, “**El uso del Big data y la inteligencia artificial por las Administraciones tributarias**” en “**Fiscalidad e Inteligencia Artificial: la Administración Tributaria y contribuyente en la era digital**”, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2019, pág. 309.



tanto en la seguridad activa, como en la pasiva para garantizar el acceso a la información solo de aquellos que la requieren y hasta donde sea necesario y asegurar que todo acceso queda registrado y es auditable. No se olvide el obligado cumplimiento de la reserva tributaria del artículo 95 de la Ley General Tributaria, que resulta crucial como garantía de los derechos de los contribuyentes. A los efectos de auditoría, las administraciones tributarias disponen de sistemas de análisis de riesgos que permiten identificar de forma manual y automatizada los accesos de mayor riesgo, así como sistemas y una organización y procedimientos que aseguran que cada acceso de riesgo es evaluado y que se inician procedimientos de control en el caso de que no esté suficientemente justificado.<sup>23</sup>

En cuanto a la calidad de la información, ya se han mencionado las limitaciones que se han de tener en cuenta en la aplicación de los resultados del análisis cuando la calidad de la información es insuficiente. Por eso, las administraciones tributarias deben aportar medidas específicas para, por una parte, asegurar la mayor calidad posible en la información que incorporan en sus sistemas y, por otra, para identificar aquella información de un nivel de calidad inferior en los sistemas analíticos para asegurar que los tratamientos que puedan hacerse con ella tengan en cuenta las limitaciones que supone.<sup>24</sup>

De forma semejante, se ha establecido que los responsables del desarrollo de aplicaciones operacionales deben asegurar que los datos de sus aplicaciones han de estar disponibles para la organización en el sistema de visualización y análisis de datos corporativo. De esta forma se garantiza la integridad de la información albergada en este sistema, lo que se convierte en un factor de gran importancia al abordar proyectos de análisis avanzado de información e inteligencia artificial, puesto que se evita condicionar el inicio de cualquier proyecto a una fase de localización y obtención de datos en la organización que, en este caso, ya están disponibles.<sup>25</sup>

#### **4. La inteligencia artificial en la lucha contra la evasión fiscal: la fiscalización tributaria**

##### **4.1 Gestión del riesgo fiscal**

El riesgo del contribuyente está directamente relacionado con su disposición a cumplir con las obligaciones tributarias (registro, entrega de información, declaración y pago) y con las consecuencias que tendría si no cumple con las mismas.<sup>26</sup> Es el riesgo asociado directamente al contribuyente, relacionado con su “actitud” frente a las obligaciones tributarias que le

---

<sup>23</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022, pág. 13.

<sup>24</sup> IBID.

<sup>25</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022, pág. 13

<sup>26</sup> CIAT, “Manual sobre gestión de riesgos de incumplimiento para Administraciones tributarias”, CIAT, Panamá, 2020, pág. 46.



corresponden de acuerdo con el marco normativo. La clasificación de riesgo del contribuyente se materializa mediante una estimación de su riesgo de incumplimiento -que es su riesgo intrínseco- el cual busca sintetizar de una manera objetiva los riesgos considerados “significativos” por la Administración Tributaria. Para valorizar la disposición del contribuyente al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, se utiliza como indicador la “probabilidad” que el contribuyente cumpla, en general con sus obligaciones tributarias. Por su parte, la “consecuencia” del incumplimiento se evalúa estimando relativamente la contribución individual al sistema tributario o el impacto que pueda tener sobre el mismo.<sup>27</sup>

El informe de la OCDE “The Changing Tax Compliance. Environment and the Role of Audit”<sup>28</sup> advirtió del aumento significativo de cambios que estaban y están acaeciendo en las administraciones tributarias, lo que produce alteraciones en el modo del cumplimiento fiscal, permitiendo que se realice de una forma más fácil e integrada. Así, se pueden identificar tres aspectos del entorno actual: el incremento de la disponibilidad de datos, la identificación más precisa de riesgos fiscales y un incremento de los controles automatizados de cumplimiento. Todo esto forma parte de las distintas fases de un mayor compliance by design y objeto de análisis a continuación.<sup>29</sup>

Como hemos indicado, cada vez se almacenan electrónicamente más datos, y la transmisión, almacenamiento e integración de estos cada vez es más fácil a través de la aplicación de nuevas técnicas y procesos. Este volumen de datos disponibles está a disposición de las administraciones tributarias para los fines de cumplimiento. En particular, las fuentes de datos, según el informe citado son:

Datos procedentes de dispositivos que registran transacciones, como, por ejemplo, cajas registradoras online, taxímetros y tacómetros, registros de entrada, o puentes de pesaje. Estos dispositivos permiten determinar kilometrajes, periodos de descanso de los vehículos, su uso, lo que a su vez puede demostrar una declaración del impuesto a la renta no acorde a la realidad de los hechos. Un ejemplo aplicativo de este tipo de información es el control que realiza la Administración Tributaria suiza de los taxímetros y tacómetros.

Datos procedentes de bancos, comisionistas, intermediarios o proveedores de servicios. Estos datos permiten la verificación de la renta o activos declarados por el contribuyente. Algunos países reciben los detalles de la transacción de manera regular. Por ejemplo, la Administración Tributaria británica: HMRC recibe datos de las transacciones de los gestores de tarjetas de crédito para apoyar en la identificación de operaciones sospechosas de fraude.

Datos de proveedores. Se trata de datos obtenidos directamente de los mismos, o a través de los contribuyentes, lo que permite una imagen más completa de las actividades y de la

---

<sup>27</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022, pág. 15.

<sup>28</sup> OCDE (2017), *The Changing Tax Compliance Environment and the Role of Audit*, OECD Publishing, París

<sup>29</sup> El Foro de Administración Tributaria de la OCDE ha publicado el informe “**Administración Tributaria 3.0 el camino de la transformación digital**”. A. Collosa, “**La transformación digital de las Administraciones Tributarias ¿Surge un nuevo modelo de gestión?**” CIAT Blog.



correlativa renta. Se observa de manera nítida en el incremento del uso de la factura electrónica por los países.

Datos del cliente: Es lo más fácil cuando hay pocos clientes y son conocidos. Los mecanismos de comprobación de clientes están siendo usados cada vez más, por ejemplo, en el control de los recibos de caja.

Datos desestructurados relativos al contribuyente. Cada vez más se encuentran datos electrónicos relativos a actividades empresariales y transacciones en Internet y en las redes sociales. En Suecia, por ejemplo, se reúne información de los jugadores de póker a través de los torneos online para inspeccionar personas físicas que no han declarado sus ganancias a la Agencia Tributaria.

Datos de otros departamentos o agencias gubernamentales. Se trata de datos obtenidos por licencias, seguridad social o actividades reguladas, que puedan ser relevantes para el control de las declaraciones presentadas o en evaluación del riesgo. Por ejemplo, Singapur utiliza los registros de vehículos y los datos sobre contribuciones de los trabajadores al Fondo Central de Previsión para identificar si una compañía tiene presencia económica, e indicando si es activa.

Datos derivados del intercambio de información fiscal internacional, sobre todo, los relativos al intercambio automático de información financiera (*Common Reporting Standard*) y los informes país por país que están aumentando exponencialmente los datos sobre actividad internacional, y suministrando información útil para el procedimiento de inspección y procesos de selección de contribuyentes para su control. También es importante esta información para la elaboración de borradores de declaración de los distintos impuestos.

También se reciben datos de fuentes de terceros, ya sean comprados o cedidos, por ejemplo, a través de una solicitud a la Administración de justicia. Cada base de datos debe evaluarse por su confiabilidad e integridad, su formato compatible o no con la inteligencia artificial, cómo debe ejecutarse y almacenarse, y qué utilidad presenta para los fines que se quiere.<sup>30</sup>

Existen algunos riesgos actuales sobre la disponibilidad de ciertos conjuntos de datos. En particular, se trata de datos relevantes para administraciones tributarias que se producen en una jurisdicción distinta a la de la residencia. Se trata de los supuestos de la economía compartida o *Gig Economy*, en el que la calificación de la renta se transforma desde la derivada del trabajo a la renta empresarial. Así, la OCDE recomendó el desarrollo de requerimientos estandarizados de información para facilitar un posible intercambio automático de información entre administraciones tributarias de este tipo de rentas.<sup>31</sup>

El uso de datos a gran escala para estimular el cumplimiento tiene un buen ejemplo en Italia, en donde la *Agenzia delle Entrate* utilizó datos de distintas fuentes de información (datos del *Common Reporting Standard*, datos fiscales, datos de entidades públicas y privadas, datos de

---

<sup>30</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022, páginas 16-17

<sup>31</sup> IBID, pág. 17.



facturas, etc.) lo que permitió enviar 1.5 millones de cartas y notificaciones electrónicas, alertando de potenciales errores en las declaraciones del Impuesto sobre la renta. Estas comunicaciones incluían una invitación a los contribuyentes bien para completar sus datos o justificarlos, o bien para corregir su información presentando una declaración complementaria. En el último caso, estaba claro que podían evitar la subsiguiente actividad fiscalizadora pagando los impuestos debidos, y reduciendo sanciones. Como resultado del cumplimiento de esta actividad promocional y estimuladora los contribuyentes realizaron pagos por valor de EUR 1.300 millones en 2017.<sup>32</sup>

#### **4.2 El uso de los sistemas IA en la función de compliance**

Los sistemas de inteligencia artificial (IA) pueden ser utilizados en la función de compliance como herramienta de apoyo en todas las fases del ciclo de vida de un proyecto de cumplimiento normativo, en el desarrollo de los elementos que forman parte de un modelo de cumplimiento y en la automatización de las tareas periódicas que forman parte del plan de acción. Los sistemas IA permiten a las organizaciones mejorar la eficiencia de las medidas preventivas y de los controles, dotando al modelo de cumplimiento de una mayor eficacia con un menor costo.

#### ***Experiencia española***

#### **4.3 Verificación periódica y auditoría del cumplimiento**

Un sistema IA puede monitorizar de forma continua las actividades y los sistemas de una empresa para verificar el cumplimiento de las normas vigentes en el ámbito geográfico en el que actúe, así como las políticas, normas y procedimientos internos. Esta monitorización continua puede ayudar a las empresas a identificar y gestionar riesgos de incumplimiento en tiempo real, cumplir el requisito de la verificación periódica y servir de complemento para las auditorías internas. El sistema IA puede estar conectado a las aplicaciones que utilizan todos los departamentos, procesar y analizar grandes conjuntos de datos, identificar anomalías, desviaciones o patrones que coincidan con escenarios previos de incumplimiento, automatizando el proceso de verificación periódica y de auditoría de cumplimiento.

También puede ser programado para detectar transacciones o comportamientos sospechosos que podrían indicar fraudes o incumplimientos. Mediante técnicas de proceso de lenguaje natural (NLP), la IA puede revisar y validar documentos y registros para verificar que sean conformes con la normativa vigente. Un sistema IA puede compilar la información obtenida en los procesos de auditoría y generar informes detallados sobre el estado de cumplimiento

---

<sup>32</sup> A. Collosa, “¿Son Efectivas las cartas o comunicaciones para mejorar el cumplimiento tributario?” CIAT Blog 6 de abril de 2021.



en diferentes áreas, ofreciendo una visión clara a la alta dirección y a las autoridades competentes, en el caso de que sea necesario.<sup>33</sup>

#### 4.4 Las figuras del compliance tributario

Algunas de estas medidas son de carácter internacional y tienen su génesis en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del Proyecto BEPS, que pretende evitar la erosión de bases imponibles en los territorios donde se genera la actividad económica y su traslación a territorios de baja o nula tributación, llevadas posteriormente bien a las Directivas fiscales de la Unión Europea o bien a los convenios bilaterales o multilaterales para evitar la doble imposición, el fraude fiscal y mejorar el intercambio de información entre los Estados.

Otras son de carácter doméstico y se basan en propuestas que tienen su origen en la propia Administración -como el Código de Buenas Prácticas Tributarias-, o en la iniciativa privada, cuyo exponente más relevante es la Norma UNE 19602, sobre sistemas de gestión de compliance tributario, publicada por la Asociación Española de Normalización (AENOR) el pasado 28 de febrero.

#### 4.5 Análisis de riesgo

Según González de Frutos, partiendo de la base que mejorar el cumplimiento y reducir el fraude fiscal facilitará el sostenimiento del gasto público y el bienestar colectivo, y sabiendo que el incumplimiento se alimenta de la asimetría de la información, el reto de las Haciendas es explotar unas fuentes de información que han crecido exponencialmente.<sup>34</sup> En el IRS norteamericano, por ejemplo, en la década transcurrida entre 2007 y 2017 el volumen de datos almacenados en sus bases se ha multiplicado por 100, y los países que han implementado la factura electrónica obligatoria custodian en una sola base de datos toda la economía formal del país. Explotar ese inmenso caudal de información exige construir modelos cuyos algoritmos de aprendizaje profundo puedan afinar el análisis de riesgos tradicional.<sup>35</sup>

La selección de contribuyentes lleva ya, de hecho, 25 años alimentándose de modelos analíticos, aunque el salto desde las hojas Excel a los algoritmos ha revolucionado esta práctica. El 53% de las administraciones tributarias de la OCDE utilizan modelos predictivos que anticipan posibles problemas para que los servicios adopten las medidas necesarias. Una

---

<sup>33</sup> Xavier Ribas, Socio de Ribas y Asociados “El uso de los sistemas IA en la función de compliance” la Ley de compliance penal, Nº 15, Sección Actualidad profesional.

<sup>34</sup> U. González de Frutos, “**Inteligencia artificial y Administración Tributaria**” en Serrano Anton (Dir) “Fiscalidad e inteligencia artificial: Administración Tributaria y contribuyentes en la era digital” Aranzadi Thomson Reuters. Cizur Menor, 2020, pág. 146.

<sup>35</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022, pág. 19.



modalidad de análisis avanzado es la prescriptiva, que elabora un modelo para estimar cuáles son las acciones que deben adoptarse sobre cada contribuyente y, en consecuencia, prescribe herramientas y acciones para cada sector, segmento o contribuyente concreto. Los últimos progresos están enfocados a aplicar la inteligencia artificial a este modelo dual, de suerte que, aunando predicción y prescripción, las actuaciones administrativas se adecúen mucho mejor al tamaño y características de cada contribuyente. Este enfoque se está aplicando ya en Australia, Canadá, Noruega y Reino Unido, para detectar los riesgos más importantes y prevenir las reacciones de cada contribuyente. Integrando la IA con la economía del comportamiento, las administraciones tributarias están realizando grandes avances en la función de control.

Otra aplicación con perspectivas muy favorables es la segmentación. Hasta ahora, las administraciones tributarias han aplicado esta técnica para proveer servicios personalizados y mejorar el control, pero lo han hecho aplicando rúbricas genéricas como “grandes empresas”, “grandes patrimonios” o microempresas” que no permiten progresar mucho en la lógica de la segmentación. La inteligencia artificial, aplicando técnicas de perfilado, permite una rica granularidad en la segmentación.<sup>36</sup>

Otra perspectiva para una gestión de riesgos fiscales más precisa es la creación de departamentos dentro de la Administración, que analicen la situación fiscal de los distintos tipos de contribuyentes. Dos áreas en concreto en las que las administraciones han encontrado ventajas en la gestión de grupos de contribuyentes se refieren a la de grandes contribuyentes, y a la de individuos de grandes patrimonios.<sup>37</sup>

### **En Panamá ¿Por qué se debe implementar una política de cumplimiento?**

Desde hace más de una década, todas las naciones han fortalecido sus leyes para combatir el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo. No hacerlo, no solo crea una imagen negativa al país no cooperante, sino que puede tener efectos negativos en sus sistemas financieros y bancarios.

Panamá no ha estado ajeno a esos procesos y en abril de 2015 se aprobó la Ley 23, un conjunto de normas que previenen el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, y que apuntan no solo al sector financiero si no también al sector de Sujetos Obligados No Financieros supervisados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros.

---

<sup>36</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022, pág. 19.

<sup>37</sup> Estadísticas Isora 2018 en **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022, pág. 21.



Con esta ley, nuestro país buscaba alinearse con GAFI - Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales- un organismo intergubernamental cuyo propósito es elaborar y promover medidas para combatir el blanqueo de capitales, proceso consistente en ocultar el origen ilegal de fondos y así generar transparencia al ecosistema de negocios global.<sup>38</sup>

### *Análisis de Riesgos - Experiencia española*

Los sistemas IA incorporan avanzados algoritmos y técnicas de aprendizaje automático que permiten llevar a cabo un análisis de riesgos de una magnitud y precisión que supera las capacidades humanas. Específicamente, a través de técnicas como el aprendizaje profundo (Deep Learning) y el análisis de series temporales, un sistema IA puede procesar y evaluar grandes cantidades de datos en un tiempo muy corto.

Una de las ventajas del uso de un sistema IA en el análisis de riesgos es su capacidad para integrar y analizar múltiples fuentes de datos. Por ejemplo, puede leer el contenido de facturas emitidas o recibidas, gastos de viaje, operaciones financieras, asientos contables y correos electrónicos. Además, puede hacer uso de técnicas de proceso de lenguaje natural (NLP) para comprender y 07/01/2024 1 / 7 extraer información relevante de textos escritos, como informes, contratos o mensajes.

La metodología adoptada por los sistemas de IA en el análisis de riesgos se basa en la identificación de patrones y la detección de anomalías. La identificación de patrones permite a la IA reconocer comportamientos habituales o recurrentes en los datos, que pueden ser comparados con patrones históricos para detectar cambios o generar sospechas razonables. La detección de las anomalías, que a menudo se realiza mediante técnicas como el «autoencoder» o el «clustering», permite identificar desviaciones o irregularidades en estos patrones que pueden sugerir la existencia de incumplimientos.

Uno de los aspectos técnicos más relevantes es el entrenamiento del modelo de IA. Mediante el uso de datos históricos etiquetados, la IA puede aprender qué tipos de comportamientos o transacciones están asociados con incumplimientos pasados o descritos en la normativa. Una vez entrenado, el modelo puede aplicar este conocimiento para predecir riesgos futuros en nuevos conjuntos de datos.

En materia de gestión de riesgos, esta capacidad predictiva y proactiva puede llegar a ser muy útil para la función de compliance. Las empresas pueden utilizar estos hallazgos para anticiparse a posibles incumplimientos de obligaciones legales, permitiéndoles tomar medidas correctivas antes de que se materialice un riesgo significativo. Además, la integración continua de nuevos datos permite que el sistema se actualice y se adapte a nuevos

---

<sup>38</sup> Xavier Ribas, Socio de Ribas y Asociados “El uso de los sistemas IA en la función de compliance” la Ley de compliance penal, Nº 15, Sección Actualidad profesional.



escenarios, garantizando que el análisis de riesgos esté siempre basado en la información más actual y relevante

La Norma UNE 19602 viene a pues a fijar una serie de requisitos y recomendaciones con los cuales establecer un sistema de gestión de riesgos fiscales, cuyo seguimiento y observancia evidencie ante las autoridades tributarias, una voluntad clara de conseguir un cumplimiento de obligaciones fiscales ajustado a las normas. O lo que es lo mismo, lograr que, ese modelo de gestión de riesgos fiscales, ese compliance tributario, consiga la seguridad jurídica de los obligados tributarios en sus actuaciones ante la Administración, a la par que una reducción significativa de la litigiosidad.

#### **4.6 Riesgos que se pueden evitar con su aplicación**

La UNE 19602 identifica dos categorías generales de riesgo: Riesgo de procedimiento, definido como la existencia de una contingencia tributaria consecuencia de un inadecuado procedimiento de gestión y control de las obligaciones tributarias de la organización y Riesgo de interpretación, es decir, la existencia de una interpretación de la norma, seguida por la organización que no sea compartida, por la Administración Tributaria y, en última instancia, por los Tribunales de Justicia.

Estos riesgos pueden ser de varios tipos:

- Riesgo de comisión de delitos contra la hacienda pública.
- Riesgo de comisión de una infracción tributaria que da lugar a la exigencia de una cuota, así como de intereses de demora y sanciones.
- Riesgo de generación de una deuda tributaria inesperada fruto de la realización de operaciones que, aunque no sean objeto de sanción den lugar a la liquidación de una cuota tributaria no prevista más sus correspondientes intereses, y
- Riesgo de que se produzca la asunción de una deuda tributaria de un tercero como consecuencia de los supuestos de responsabilidad y sucesión en las deudas previstos legalmente.

#### **Certificación**

Aunque la Administración Tributaria aún no ha definido con claridad un régimen de beneficios o privilegios para aquellas organizaciones o contribuyentes en general que adopten un sistema de gestión de compliance fiscal, se presume que aquellos que adapten sus sistemas de cumplimiento con arreglo a la UNE 19602 gozarán de una presunción de veracidad, algo especialmente relevante en el ámbito tributario, sujeto a constantes modificaciones legislativas y en el que no es difícil incurrir en errores que puedan ser interpretados como voluntad defraudatoria.

En consecuencia y a falta de conocer todos los detalles, todas las empresas que adapten sus sistemas y procesos de cumplimiento tributario a la UNE 19602, estarán catalogadas como



contribuyentes Tipo 1. De hecho, se podrá elevar a la categoría de prueba que avale la voluntad de la empresa de cumplir con sus obligaciones tributarias.

Certificarse podrá ser un elemento de prueba para demostrar ante la Administración tributaria y los tribunales de justicia la voluntad de la organización de cumplir con sus obligaciones fiscales.<sup>39</sup>

#### **4.7 La selección de contribuyentes y los planes de control tributario**

Para el control del fraude fiscal, una de las principales medidas es la factura electrónica, junto con lo que se conoce como suministro inmediato de información, tanto del IVA (denominado en Panamá, ITBMS) como de los impuestos especiales.

Las posibilidades de contraste de información de los datos y el control del fraude fiscal son inmensas. No debe olvidarse el desarrollo de nuevas herramientas informáticas que faciliten el análisis y detección de riesgos asociados a los grupos fiscales, la titularidad de grandes patrimonios, las planificaciones fiscales agresivas o la ocultación de actividad.

En lo que se refiere a los usos de los datos en la Administración Tributaria, una de las principales funcionalidades del *Big Data* y del uso estratégico de los datos consiste en la utilización de métodos predictivos para determinar el riesgo fiscal de los contribuyentes (Tax Risk Management). Esta función de analizar la información y sacar conclusiones, es una tarea habitual en las Administraciones tributarias, si bien existen diferencias entre las mismas por el uso más o menos intensivo que hacen de la IA.

La principal aplicación en este campo viene constituida por la selección de contribuyentes que serán objeto de fiscalización o control tributario. De hecho, según la OCDE, en la actualidad las administraciones tributarias de los países miembros prácticamente todas ellas utilizan métodos predictivos para la evaluación de riesgos fiscales.<sup>40</sup>

#### ***Experiencia Panameña***

En este sentido, la Dirección General de Ingresos, en Panamá, ha emitido resoluciones de información tributaria, apostando fuertemente a la tecnología y al cruce de información de índole tributaria como fieles herramientas para disminuir y evitar la evasión fiscal. Buscan aumentar la justa recaudación tributaria en nuestro país, máxime en estos difíciles momentos económicos. La misión no es equivocada. Siempre que los recursos presupuestados del Fisco, que son los que aportan todos los contribuyentes, sean efectivamente bien enfocados, gastados e invertidos.

Recientemente en la Gaceta Oficial n.º 29406-A del miércoles 27 de octubre de 2021, se publicó la resolución n.º 201-10011 de 20 de octubre de 2021, “mediante la cual se implementa el informe de ventas y prestaciones de servicios o formulario n.º 1027”. Esta

<sup>39</sup> <https://www.worldcomplianceassociation.com/1557/articulo-la-norma-une-19602-un-entorno-seguro-para-el-adeecuado-cumplimiento-de-las-obligaciones-fiscales.html#:~:text=La%20Norma%20UNE%2019602%20viene,fiscales%20ajustado%20a%20las%20normas>

<sup>40</sup> OECD, *Advanced Analytics for Better Tax-Administration*, OECD, París, 2016, pág. 20



resolución comenzará a regir a partir del 1 de enero de 2022. Este informe, el cual se requerirá su presentación mensual a partir del 1 de febrero de 2022 y con información correspondiente desde el 1 de enero de 2022, deberá ser presentado por aquellas personas naturales y jurídicas que deben presentar declaración jurada del impuesto sobre la renta (los contribuyentes) y que hayan percibido ingresos brutos iguales o superiores a un millón de balboas y/o poseído a la misma fecha activos totales por un monto igual o superior a los tres millones de balboas, en el período o año fiscal previo al corriente en donde debe presentarse formalmente este formulario. Este informe contempla que obligatoriamente deberá considerarse la siguiente información: i) detalle de las operaciones realizadas a contribuyentes del ITBMS; ii) detalle de las operaciones concertadas con el Estado; iii) detalle de las operaciones destinadas a la exportación.

Como mencionáramos, este formulario de ventas tendrá que completarse con cierta información, en un catálogo de campos habilitados, los cuales se detallan en el artículo cuarto de la resolución citada. La omisión en presentar el formulario implicará la imposición de sanciones administrativas que señala el Código Fiscal y en el supuesto de comprobar que la información ha sido presentada de forma falsa o inexacta conllevará al procesamiento por defraudación fiscal.<sup>41</sup>

Sin embargo, surge el debate acerca de si el uso de estas tecnologías pudiera representar un riesgo para la sociedad desde el punto de vista jurídico, así como los límites y alcances de estas herramientas, para evitar que vulneren la privacidad de las personas por su uso desproporcionado.<sup>42</sup>

A mayor abundamiento, si bien es cierto que la Administración debe velar por la aplicación efectiva de la legislación aplicable atendiendo a los principios de eficiencia y eficacia en beneficio del interés general, no es menos cierto que el hecho de que el uso e implementación de este tipo de tecnologías, tales como *Big Data*, minería de datos o tecnologías avanzadas en inteligencia artificial, deben llevarse a cabo de forma transparente y bajo el amparo de una regulación robusta y uniforme, ya que resulta necesario que se garantice la protección de datos de las personas, tal como lo estipula el artículo 42 de la Carta Magna de Panamá.

La OCDE insta a los Estados a avanzar en el cálculo de riesgos fiscales de los contribuyentes y buena prueba de ello es su Informe “*Country by Country Reporting: Handbook on Effective Tax Risk Assessment*”,<sup>43</sup> en el que se recomienda a las Administraciones tributarias nacionales tener en cuenta la información obtenida a través de los informes país por país en sus procesos de evaluación de riesgos fiscales de los contribuyentes. Para ello, detalla 19 indicadores

---

<sup>41</sup> Adolfo Campos. Diario La Prensa, Panamá:

<https://www.prensa.com/autor/Adolfo%20J.%20Campos%20Barranco/2/>

<sup>42</sup> A. Benítez, ¿Puede la Administración Pública utilizar la inteligencia artificial y el “big data”? Expansión, Edición 4 de marzo de 2021

<sup>43</sup> OCDE (2017), BEPS Acción 13- Informes país por país: Manual para la implementación efectiva, Publicaciones de la OCDE, París.



específicos de riesgo que pueden extraerse de la información transmitida en estos informes, que se intercambian entre sí los países miembros del marco inclusivo de la OCDE.

Otra aplicación práctica que las administraciones hacen del uso de datos se centra en la gestión del riesgo en el ámbito del cumplimiento fiscal voluntario (tax compliance) y en el suministro de información realizado por los propios contribuyentes. Estos nuevos deberes de información de los contribuyentes combinados con las nuevas técnicas de almacenamiento, tratamiento y análisis de datos que permiten el acceso a la información en tiempo real o cuasi real tienen como consecuencia que las administraciones tributarias conozcan en tiempo real la realización del hecho imponible y así adelanten el momento de liquidación del impuesto o de las actuaciones de control. De este modo, las tradicionales actuaciones de control realizadas con posterioridad a la realización de las operaciones pueden ser sustituidas por comprobaciones simultáneas y por predicciones ante de la falta de cumplimiento del contribuyente. La disposición de estos datos por la Administración de manera casi inmediata a la realización de la operación gravada constituye un elemento muy importante de persuasión que las Administraciones tributarias incluyen en sus estrategias de *compliance* tributario. De esta manera, también se mejora el grado de cumplimiento tributario voluntario de los contribuyentes en una clara aplicación de la teoría *Nudge* al ámbito del cumplimiento espontáneo tributario.<sup>44</sup>

## Experiencia Panameña

### 5. La confidencialidad de la información tributaria en Panamá

La Dirección General de Ingresos (DGI) a pesar de que se encuentra revestida de facultades legales que le permiten el acceso a la información de los ciudadanos en el ejercicio de la potestad tributaria, al tenerla en su poder la misma mantiene un carácter de estricta confidencialidad frente a terceros, tal cual pecado confesado al sacerdote y con penitencia incluida.

La información recabada por la DGI pudiera ser compartida en casos muy específicos de acuerdo con lo que se establezca en los convenios internacionales celebrados por Panamá que contemplan el intercambio de información tributaria o en circunstancias expresamente consignadas en la Ley, tal cual establece el artículo 722 del Código Fiscal en materia de impuesto sobre la renta.

El artículo 20 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, entre otras normas, indica que la información tributaria en manos de la DGI es confidencial y de su uso privativo. No podrá ser divulgada a terceros, excepto en cumplimiento de los tratados internacionales que conllevan el intercambio de información tributaria o en situaciones especificadas en la Ley, tampoco dicha información podrá ser examinada por personas distintas al contribuyente, su representante o apoderado. Cabría responsabilidad civil y penal de los funcionarios e

---

<sup>44</sup> S. James, Taxation and Nudging, Chapter 17 in “**Handbook of behavioural Economics and Smart Decision Making**”, Morris Altman (ed), Edward Elgar 2017.



inclusive de los ex funcionarios de la DGI que divulguen, utilicen y obtengan un beneficio con respecto a tal información tributaria.<sup>45</sup>

## La experiencia en Panamá

### 5.1 La Obligación de Facturar:

En Panamá, el Decreto Ejecutivo 170 de 1993 (reglamento del Impuesto sobre la renta -ISR), establece que es obligatoria la expedición de las facturas o de documentos equivalentes para documentar toda operación relativa a la transferencia, venta de bienes y prestación de servicios, por parte de todas las personas que requieran licencia comercial o industrial para operar, así como aquellas personas que realicen actividades agropecuarias y agroindustriales. Se exceptúan de esta obligación aquellas personas que sólo requieran permiso de operación o permisos municipales temporales para realizar su actividad.

Aquellas personas que trabajen en profesiones, sea en forma independiente o colegiada, deberán documentar sus ingresos generados por las operaciones o servicios que presten, mediante la expedición de facturas o documentos equivalentes.

El Decreto Ejecutivo 170 de 1993, también indica que las facturas deben poseer una numeración corrida, el número de registro único de contribuyente (RUC), el dígito verificador, así como el nombre, razón social o nombre del emisor de la factura, la fecha de la operación, la descripción del bien o servicios objeto de la transacción y el precio o importe total.

Para el emisor de una factura, la misma juega un papel importante, pues es la forma válida y legal de documentar sus ingresos. Mientras que para quien recibe una factura, la misma es la forma de comprobar y documentar sus costos, gastos y compras; lo cual guarda una directa relación con la liquidación del ISR y el ITBMS por ejemplo y solo por mencionar estos dos tributos.

La tecnología avanza y sin dudar desde que existe la Ley 76 de 1976, que regula la obligación de facturar, la misma ha sufrido la adaptación de mecanismos y aplicación de nuevos métodos tecnológicos, precisamente para documentar las operaciones de ventas de bienes, transferencias y prestación de servicios.

No se puede dudar que la obligación legal y reglamentaria de facturar existe para todos sin excepción, lo que cambia y evoluciona es el método de cómo hacerlo. Sin embargo, este método de facturación, por más novedoso que sea no puede reñir con derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y las Leyes.

Tengamos cuidado de no confundir lo anterior con la estricta obligación del contribuyente (persona natural, jurídica, comerciante, artesano, que ejerce un oficio, artista, deportista,

---

<sup>45</sup> Adolfo J. Campos Barranco. (septiembre, 2 2018) La Prensa. Panamá <https://www.prensa.com/impresa/economia/tributario>.



industrial y profesional en general) de liquidar y pagar correctamente los tributos que por mandato constitucional (artículo 52) y Leyes le corresponden.<sup>46</sup>

## 5.2 Implementación de la Facturación Electrónica: en Panamá

El 28 de mayo de 2021 se publicó en la Gaceta Oficial 29296-A el Decreto Ejecutivo 147 de 26 de mayo de 2021, que modifica algunos artículos del Decreto Ejecutivo 766 de 29 de diciembre de 2020, por el cual se establecen las normas relativas a la adopción de la factura electrónica.

Están obligados a implementar y cumplir las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo 766 de 2020, toda persona natural y jurídica que solicite a la Dirección General de Ingresos el uso de la factura electrónica para documentar sus operaciones de venta y prestación de servicios. Igualmente quedan obligados a cumplir con este Decreto, todas aquellas personas que están exceptuadas del uso de equipos fiscales por medio de una resolución expedida por la Dirección General de Ingresos, con fundamento en el numeral 16 del párrafo 2 del artículo 12 de la Ley 76 de 1976, que fue precisamente modificada por la Ley 72 de 2011 (Ley de los equipos fiscales).

La Dirección General de Ingresos tiene la tarea, por mandato del modificado Decreto Ejecutivo 766 de 2020, de reglamentar lo referente al facturador gratuito del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá (SFEP), así como las sanciones aplicables por el incumplimiento de las obligaciones relacionadas a los usuarios del SFEP. Igualmente, reglamentará las sanciones aplicables al PAC por el incumplimiento de sus responsabilidades.<sup>47</sup>

## 5.3 Actualizaciones tecnológicas en materia de facturación

El 29 de junio de 2022 fue publicado en la Gaceta Oficial 29567-A el Decreto Ejecutivo 25 de 2022, que reglamenta importantes artículos de la Ley 76 de 1976 (modificada entre otras, por la Ley 256 de 2021) y establece el calendario para implementar el uso de equipos fiscales autorizados o el Sistema de Facturación Electrónica de Panamá (SFEP).

Este Decreto recalca que los métodos de facturación idóneos para que los contribuyentes documenten las transacciones relacionadas a la transferencia, venta de bienes y prestación de

---

<sup>46</sup> Adolfo J. Campos Barranco. (agosto, 28 2021) La Prensa. Panamá. “La obligación de facturar”  
<https://www.prensa.com/autor/Adolfo%20J.%20Campos%20Barranco/4/>

<sup>47</sup> Adolfo Campos. La Prensa, Panamá:

<https://www.prensa.com/autor/Adolfo%20J.%20Campos%20Barranco/2/>



servicios son a través de equipos fiscales autorizados, por medio del SFEP y sin desmérito de las excepciones por Ley. El SFEP, puede ser a través de un Proveedor de Autorización Calificado (PAC), o utilizando el sistema de facturación electrónico gratuito de la Dirección General de Ingresos (DGI).

Finalmente, este Decreto Ejecutivo en su artículo 7, establece el calendario para la implementación de los equipos fiscales autorizados o del SFEP, para algunas actividades anteriores a la Ley 256 de 2021 se encontraban exceptuadas de utilizar equipos fiscales. Los servicios prestados en el ejercicio de profesiones liberales, artesanales y artísticas, en forma independiente o a través de sociedades civiles no fueron incluidos en este calendario, por lo tanto, las mismas pueden seguir utilizando el método de facturación que venían usando habitualmente y sin desmérito que puedan migrar al SFEP o utilizar equipos fiscales autorizados.

La Dirección General de Ingresos (DGI) creará una certificación del método de facturación que incluirá un código QR, el cual podrá ser descargado gratuitamente por cada contribuyente, desde el 1 de agosto de 2022 y a través del sistema etax. El mismo será colocado físicamente en un lugar visible del domicilio declarado en el RUC y en las sucursales. Con este código QR, la DGI y los clientes podrán identificar los datos del contribuyente y validar el cumplimiento en cuanto a la selección del método de facturación.

La Factura Electrónica ofrece ventajas sin dudarle, dinamiza el comercio, tiene un impacto positivo en el medio ambiente y constituye un ahorro importante para el contribuyente en cuanto al almacenamiento, distribución e impresión de las facturas físicas. Debemos resaltar que la misma debe garantizar la confidencialidad de la información de los clientes en sus relaciones con los vendedores, donde el cliente no está obligado a brindar sus datos de identificación.

La DGI tiene la gran tarea de buscar que la mayoría de los contribuyentes migren hacia la Factura Electrónica, pero considerando que el costo operativo de utilizar proveedores de autorización calificados es un tema para los pequeños contribuyentes; sin embargo, una alternativa frente a esto puede ser la utilización del sistema de facturación gratuita que la propia DGI ha desarrollado y está por implementar.<sup>48</sup>

## **6. Transparencia de la Administración Tributaria**

Al utilizar nuevas tecnologías, llámese Big Data o algoritmos, existe cierta resistencia por parte del contribuyente, ya que la opacidad o la poca información de los algoritmos no ayuda a la necesaria generación de confianza entre el contribuyente y la Administración Tributaria.

---

<sup>48</sup> Adolfo Campos. La Prensa, Panamá:

<https://www.prensa.com/autor/Adolfo%20J.%20Campos%20Barranco/2/>



Utilizar algoritmos para iniciar procesos de defraudación o evasión fiscal, puede convertirse en una amenaza para todo contribuyente, si no se maneja con la mayor transparencia posible.

Pero primero, debemos entender que es un algoritmo informático, hay diversas definiciones podríamos mencionar que “es una secuencia de instrucciones secuenciales, gracias al cual pueden llevarse a cabo ciertos procesos y darse respuesta a determinadas necesidades o decisiones. Se trata de conjuntos ordenados y finitos de pasos, que nos permiten resolver un problema o tomar una decisión”<sup>49</sup>. Consideramos que, al ser un tema, que es poco conocido por el contribuyente, puede tener un poco de aprensión y desconfianza en estas nuevas herramientas. Para ello, las Administraciones Tributarias deben ser garantes, de que los Derechos y Garantías Constitucionales de los Contribuyentes, sean protegidos.

En Panamá, no se ha utilizado el algoritmo en la Administración Tributaria, sin embargo, el pasado 3 de agosto de 2022, el Director General de Ingresos, presentó un plan piloto para desarrollar la fiscalización digital; el cual consiste en una herramienta tecnológica para la gestión de casos seleccionados, cuyos criterios están asociados a la creación de programas de cruces de datos<sup>50</sup>. Significa que estamos, iniciando en la utilización de los algoritmos y nuevas tecnologías. Es por ello, que al implementar estas nuevas herramientas se debe procurar en la mayor medida posible evitar los black boxes o los sesgos algorítmicos. Pero como se llega a tener un sesgo algorítmico, la columna redactada en su momento por Manuel G. Pascual en el diario *El País* hace referencia a este tema, que es de gran valor nos menciona que los “*sesgos algorítmicos tienen tres tipos de fuentes: los datos con los que trabajan, que son facilitados por personas; el sistema informático que los procesa, que en el caso del machine learning o aprendizaje automático (el propio sistema aprende a sacar sus conclusiones a partir de un banco de datos) puede estar aprendiendo y adquiriendo sesgos adicionales; y la interacción entre la persona y el sistema mismo*”. En este mismo artículo menciona que “*Hay tres formas clásicas de combatir los sesgos: mitigarlos en la entrada de los datos, hacer que el sistema sea consciente del sesgo y lo vaya aprendiendo a resolver o eliminar tú el sesgo en el resultado*”, señala Ricardo Baeza-Yates, profesor del Instituto de Inteligencia Artificial Experiencial de la Northeastern University en Silicon Valley (Palo Alto, California) y catedrático de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona”.<sup>51</sup> Estas formas clásicas de combatir los sesgos pueden evitar los black boxes en la aplicación de los algoritmos.

Diferentes sentencias a nivel internacional están dando los primeros pasos para crear Jurisprudencia al respecto, podemos mencionar que la Sentencia sobre el derecho la intimidad y la interacción de los datos, de 5 de febrero de 2020, del Tribunal de Primera Instancia de La Haya sobre el **System Risk Indication (SyRT)**. Este sistema era utilizado

<sup>49</sup> 2013-2022 Enciclopedia Concepto: <https://concepto.de/algoritmo-en-informatica/#ixzz7dlSecIKA>. (Web consultada el día 2 de septiembre de 2022).

<sup>50</sup> **DGI ejecuta plan piloto de fiscalización digital:** <https://www.mef.gob.pa/2022/08/dgi-ejecuta-plan-piloto-de-fiscalizacion-digital/> (Web consultada el día 3 de septiembre de 2022)

<sup>51</sup> MANUEL G. PASCUAL (2021, junio 26) **Cuando el algoritmo se equivoca** <https://elpais.com/eps/2021-06-27/cuando-el-algoritmo-se-equivoca.html> (Web consultada el día 3 de septiembre de 2022)



por el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo holandés para la prevención y lucha contra el fraude en diferentes áreas. La sentencia resolvió que la normativa reguladora de dicho sistema de tratamiento automatizado de información suponía una interferencia injustificada en el derecho a intimidad personal y familiar de los interesados (artículo 8 del CEDH), debido a la gran cantidad de datos que eran susceptibles de ser utilizados y a que no se proporcionaba ningún tipo de información que permitiera verificar el correcto funcionamiento de este. Para ello, añadió que hubiera sido necesario se proporcionase información sobre el modelo de riesgo utilizado o sobre método empleado para analizar la información. Es decir, pone de manifiesto, la necesidad de una mayor transparencia y publicidad del diseño del algoritmo<sup>52</sup>

De igual manera, existe una Sentencia del Tribunal de Bolonia, en el cual menciona claramente que un algoritmo no puede discriminar, una empresa clasificaba y ordenaba los turnos en base a la recomendación de un algoritmo, evidentemente esto traería consigo una discriminación al trabajador que no tenía un perfecto ranking; a su vez la responsabilidad del tratamiento de esos datos recae sobre la empresa.

Existe una delgada línea en la sustitución de la inteligencia humana de la inteligencia artificial en la toma de decisiones tributaria, como bien lo menciona Oliver Cuello es el fenómeno de la informática decisional. Sin embargo, la Administración Tributaria deberá cumplir previamente, con los órganos de control, supervisión y mantenimiento.

En Panamá el Código de Procedimiento Tributario (pendiente de entrada en vigor en enero de 2023), establece en el Título III “**Atribuciones y obligaciones de la Administración Tributaria**”, Capítulo V “**Administración Tributaria Electrónica**” se ha contemplado el tema de las nuevas tecnologías e informática en sus artículos 136 y 137; descritos a continuación:

“**Artículo 136: Utilización de tecnologías electrónicas e informáticas.** La Administración Tributaria promoverá como principio general la utilización de las técnicas y medios electrónicos e informáticos necesarios para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que las leyes establezcan. Estas técnicas podrán ser automatizadas o no, según requieran o no la intervención humana en la actuación respectiva. Los procedimientos y actuaciones en los que se utilicen técnicas y medios electrónicos e informáticos garantizarán la identificación de los obligados tributarios o contribuyentes y de los funcionarios u órganos de la Administración Tributaria.”

“**Artículo 137: Aprobación de programas y aplicaciones.** Los programas y aplicaciones electrónicos e informáticos que vayan a ser utilizados por la Administración Tributaria para el ejercicio de sus potestades habrán de ser previamente aprobados por esta en la forma que se determine en la ley, y no podrán transgredir ni rebasar las normas legales tributarias. La Administración Tributaria deberá proceder a la implementación de soluciones informáticas o manuales para que en el menor tiempo posible se subsanen las deficiencias mencionadas en el párrafo anterior. En estos casos, no se aplicarán recargos, intereses y multas. ***En caso***

---

<sup>52</sup> Fernando Serrano Antón. **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes.** Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022. Pág. 60.



**de actuación automatizada, deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad del sistema de información. Asimismo, se garantizará la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información...**” (El subrayado es nuestro)

Podemos decir entonces, que nuestro país está contemplando el escenario de una actuación automatizada por parte de la Administración de Tributaria, pasemos a definir entonces que es una actuación automatizada, el Diccionario Panhispánico del español Jurídico establece que la actuación administrativa automatizada es **“cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.”**<sup>53</sup>

Pero como se puede proteger los derechos de los contribuyentes a través de acción automatizada. Al respecto Olivares menciona: “Las únicas garantías que los obligados tributarios poseen para conocer el alcance de las actuaciones automatizadas que ejecuten las distintas aplicaciones informáticas que emplea la Administración Tributaria son las obligaciones de publicidad y los derechos de acceso que emanan tanto de la normativa sobre transparencia, como de protección de carácter personal.”<sup>54</sup>

Por tanto, se debe cumplir con las garantías de publicidad, transparencia y privacidad, recientemente nuestra Ley 81 de 26 de marzo de 2019 sobre protección de datos, establece los principios fundamentales, que debe cumplir todo aquel que maneje datos, podríamos mencionar los más relevantes:

- Principio de lealtad: los datos personales se recaban sin engaño o falsedad y sin utilizar medios fraudulentos.
- Principio de finalidad: los datos personales deben recolectarse con fines determinados y no ser tratados posteriormente para fines distintos para los cuales se solicitaron, no conservarse por más tiempo del necesario para los fines del tratamiento.
- Principio de seguridad de los datos: los responsables del tratamiento de los datos personales deben adoptar las medidas para garantizar la seguridad de los datos e informar al titular, lo más pronto posible, cuando los datos hayan sido sustraídos sin autorización o haya indicios que su seguridad ha sido vulnerada.
- Principio de transparencia: la información y comunicación debe ser expresada en un lenguaje claro y sencillo.

<sup>53</sup> 2022. Diccionario panhispánico del español jurídico. LRJSP, art. 41.1. <https://dpej.rae.es/lema/actuaci%C3%B3n-administrativa-automatizada> (Web consultada el día 5 de septiembre de 2022)

<sup>54</sup> Olivares, Olivares, B.D. **Transparencia y Aplicaciones informáticas en la Administración Tributaria.** Crónica Tributaria, número 174, 2020, pag.197



- Principio de confidencialidad: todas las personas que intervengan en el tratamiento de datos personales tienen la obligación de guardar secreto o confidencialidad respecto de estos.
- Principio de licitud: los datos deben ser recolectados de forma lícita, con el consentimiento previo, informado e inequívoco del titular o por fundamento legal.

Si bien es cierto, existen principios y derechos que protegen a los dueños de los datos, sin embargo, la ley establece limitaciones a estos derechos cuando las autoridades judiciales requieran información para hacer cumplir con la ley o cuando dicha información sea necesaria para el cumplimiento de funciones de las administraciones públicas. A pesar, de que la Administración Tributaria tiene la potestad de manejar la información del contribuyente, con la finalidad de obtener información o datos que son necesarios para las acciones de la administrativa. Es importante resaltar, que toda actuación automatizada debe cumplir con controles de calidad, transparencia y deberá obtener las aprobaciones necesarias para manejar la información, evitando así que las actuaciones puedan crear sesgos o discriminación.

Sin embargo, al realizarse una investigación la información es de carácter reservado, y no serán objetos de publicidad o de comunicación ni a los contribuyentes, ni a órganos ajenos a al tema de tributos, esto con la finalidad de que el contribuyente no pueda eludir su responsabilidad, y pueda suponer un perjuicio para la investigación y sanción de algún hecho ilícito. A su vez las funciones realizadas por la Administración Tributaria, como la vigilancia, control e inspección de los tributos, es de carácter confidencial y reservado. Pero independientemente del carácter de reservado que tenga la información recabada por la Administración Tributaria, debe cumplir con el principio de igualdad ante la Ley.

En España, la **AEAT** es un ente de derecho público, integrado en las Administraciones Públicas Centrales y adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada.

Existe el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Español*, es un órgano independiente encargada de velar por la transparencia de la actividad pública, y en efecto llega a la conclusión de que proporcionar información excesiva de los instrumentos que se utiliza la Administración Tributaria para el seguimiento y control, podría implicar un perjuicio, razonable y no meramente hipotético a sus funciones administrativas. Pero en todo momento, es necesario que la Administración Tributaria rinda cuentas, por ende, es necesario la transparencia de los algoritmos para así garantizar y demostrar el cumplimiento de la protección de datos en las actividades de procesamiento de dichos datos por el learning machine. Debemos definir que es Machine Learning: “es un aprendizaje automático es un campo científico y, más particularmente, una subcategoría de inteligencia artificial. Consiste en dejar que los algoritmos descubran «patterns», es decir, patrones recurrentes, en conjuntos de datos. Esos datos pueden ser números, palabras, imágenes, estadísticas, etc.”<sup>55</sup> Lo cual

---

<sup>55</sup> **Machine Learning: definición, funcionamiento, usos** <https://datascientest.com/es/machine-learning-definicion-funcionamiento-usos> (Web consultada el 6 de septiembre de 2022)



hace muy difícil el cumplimiento de la protección de los datos, muchas veces se hacen cruces de datos.

Se hace muy difícil obtener una solución única, pero si se debe transparentar el algoritmo, para lograr esto se recomienda realizar auditorías de algorítmicas, la misión es asegurar que el sistema va a tener un comportamiento codificado en los estándares, esto permitiría que se verifique, revise y critique su comportamiento.

## 7. Compliance tributario en España

En España, la primera actuación relativa al compliance tributario es la publicación del Código de Buenas Prácticas Tributarias en 2010, en colaboración con el Foro de Grandes Empresas. Su principal objetivo es establecer una relación cooperativa entre la Agencia Tributaria y los organismos que lo requieran, basada en la transparencia, buena fe y confianza entre las partes, en la práctica fiscal empresarial. Contiene recomendaciones flexibles que permiten a las entidades adaptarlas a sus particularidades.

En el año 2015, entra en vigor la Ley Orgánica 1/2015 por la que se reforma el Código Penal, en la que se incorpora un nuevo marco de responsabilidad penal para las personas jurídicas, determinado por la existencia de un régimen de suspensión más flexible y eficaz.

Ese mismo año, se modifica además el Real Decreto Legislativo 1/2010, por el que se reestructura la Ley de Sociedades de Capital por la Ley 31/2014, aumentando la responsabilidad de los miembros del consejo de Administración e incluyendo el riesgo tributario como parte del sistema de gestión de riesgo de las sociedades cotizadas.

En abril de 2015 se publica la norma UNE-ISO 19600: 2015 de Sistemas de gestión de compliance. Esta norma es publicada por la Asociación Española de Normalización (AENOR) e incluye directrices para detectar y gestionar los riesgos que surgen de los posibles incumplimientos de las obligaciones, creando un sistema de gestión de compliance eficaz. Según dicha norma el compliance es “es el resultado de que una organización cumpla con sus obligaciones, y se hace sostenible introduciéndola en la cultura de la organización y en el comportamiento y actitud de las personas que trabajan en la misma”.

En esta misma norma también se introduce el concepto de Sistema de Gestión de Compliance (SGC) o Buen Gobierno, gracias a que se controlará el cumplimiento de la normativa, la responsabilidad penal, las buenas prácticas tributarias y la gestión del riesgo fiscal. Además, establece unos principios básicos para el funcionamiento de este sistema, los cuales son la transparencia, la proporcionalidad y el buen gobierno.

Este nuevo Sistema de Gestión supone un gran progreso para el sistema tributario español, ya que, gracias a su implantación, las organizaciones pueden demostrar el compromiso de



cumplir con la normativa, lo que permite reducir o evitar el riesgo de incurrir en delitos fiscales.

Es necesario aclarar, que dichas organizaciones son tanto empresas públicas o privadas, como personas jurídicas que actúan como obligados tributarios dentro de las mismas, con sus propias responsabilidades y actuaciones para cumplir con el principal objetivo de la entidad, el buen funcionamiento de esta y la maximización de beneficios.

En el año 2017 se publica la norma UNE 19601: 2017, precursora en materia de compliance penal en España para evitar y reducir los delitos penales en las empresas. Según lo expuesto en esta norma, surge como alternativa para “elaborar planes de gestión y control del riesgo penal”.

Tras la publicación de la Directiva DAC 6 de la Unión Europea en 2019, previamente mencionada, en diciembre de 2020 se publica en el Boletín Oficial del Estado una ley que traspone al ordenamiento español esta directiva europea. Esta trasposición incluye, además, dos disposiciones adicionales en la Ley General Tributaria (LGT)<sup>7</sup> acerca de la “obligación de información sobre mecanismos transfronterizos de planificación fiscal” (LGT, art. 23); y sobre las “obligaciones entre particulares derivadas de la obligación de información de los mecanismos transfronterizos de planificación fiscal” (LGT, art 24).

Finalmente, la publicación de la Directiva DAC 6, induce a la elaboración de la norma UNE 19602 de Sistemas de gestión de compliance tributario por AENOR.

En resumen, en España será fundamental la colaboración de la Administración Tributaria y las organizaciones para la implantación de sistemas de gestión de compliance tributario, a través del Código de Buenas Prácticas Tributarias y la norma UNE 19602. Por tanto, “la certificación de la aplicación efectiva del Manual de Buenas Prácticas Tributarias, de acuerdo con la UNE 19602, puede ser un elemento de prueba para demostrar, ante la Administración o los tribunales la voluntad de la organización de cumplir con sus obligaciones”. (Born, 2019, pp. 1)<sup>56</sup>

## **8. La motivación de los actos tributarios.**

La utilización de la inteligencia artificial, a través de los algoritmos, Machine Learning entre otros, incide en los procedimientos tributarios, incluida la decisión de iniciarlos en contra de

---

<sup>56</sup> Eva Agúndez de Juan y M.<sup>a</sup> José Prieto Jano, 26 de Julio de 2022, “Compliance Tributario”, Universidad de Valladolid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Trabajo de Fin de Grado en Administración y Dirección de Empresas.



un contribuyente. Debemos entender, que la motivación es la exteriorización de las razones que sirvieron de justificación o de fundamento para iniciar la investigación.

Por tanto, la motivación debe ser imparcial, pero ¿cómo se aplicaría una motivación imparcial a las nuevas tecnologías? Es muy difícil aplicar dicha imparcialidad, porque los algoritmos u otros, siguen reglas de decisión dinámicas, a base de patrones y se ignora cual es el exacto proceso de decisión; por otra parte, la ausencia de publicidad de los procesos realizados por los algoritmos y el poco manejo o conocimientos por parte de los Administradores Tributarios. Sin duda las nuevas tecnologías son herramientas avanzadas para luchar contra la evasión fiscal, pero se debe manejar con mucha transparencia, para así evitar menoscabar derechos o garantías constitucionales del contribuyente.

Podemos dar un pantallazo como en otras latitudes ha sido efectivo la Big data, algoritmos, Machine Learning o Deep learning. Tal es el caso de España, recientemente en un informe publicado por el diario *El País*, menciona que las nuevas herramientas de lucha contra el fraude empiezan a dar sus frutos. Gracias a la tecnología del BIG DATA, la Agencia Tributaria pilló en 2021 a 69 contribuyentes con grandes patrimonios que simulaban vivir en una treintena de distintos países para esquivar el pago de impuestos en España. La detección de estos falsos residentes ha permitido liquidar 24,5 millones, y el fisco continúa investigando a más de un centenar de ricos —en 2021 inició, en total, actuaciones de comprobación a 223 contribuyentes, frente a las 126 del año anterior— para determinar si realmente viven en el extranjero o si han simulado su traslado con el único objetivo de rebajar su factura fiscal.<sup>57</sup> Definitivamente este es un claro ejemplo donde las nuevas tecnologías, permiten darle un mayor alcance a las funciones administrativas tributarias.

---

<sup>57</sup> L. DELLE FEMMINE (2022, Julio, 21). **Hacienda le saca provecho al ‘big data’: pilla a 69 ricos que fingían vivir en el extranjero.** Economía. Diario El País-España. <https://elpais.com/economia/2022-07-21/hacienda-le-saca-provecho-al-big-data-pilla-a-69-ricos-que-fingian-vivir-en-el-extranjero.html> (Web consultada el 6 de septiembre de 2022)



## Conclusiones

Sin duda, la Administración Tributaria está inmersa en cambios trascendentales propiciados por la utilización de las nuevas tecnologías, dando paso a una reingeniería en los procedimientos administrativos y el compliance, enfocadas principalmente en la detección de irregularidades.

Estas tecnologías, crean nuevas normas impulsando una revolución en la Administración Tributarias. Estos cambios propician las siguientes ventajas: el nivel de aprovechamiento de las grandes cantidades de información; la automatización de los procesos, a fin de unificarlos y la disminución de la discrecionalidad del funcionario, y por supuesto darle una mejor atención al contribuyente y evitar la evasión fiscal. Sin duda, implicaría un cambio organizativo con el objetivo de mejorar los servicios públicos, pero la aplicación de la tecnología al mundo jurídico tributario debe aplicar una ética procedimental que asegure el respeto a los derechos humanos.

En los últimos años nuestro país ha consolidado esfuerzos para mejorar la calidad de la atención ciudadana, impulsado principalmente por la Pandemia Covid-19, como proveedor de servicios mediante la implementación de estrategias enfocadas a la transparencia, aplicación del recurso y mejorando la gestión de trámites entre el contribuyente y la Administración Tributaria, haciendo posible incrementar la eficiencia y la eficacia, haciéndolos más ágiles, accesibles y transparentes.

Pero todos estos avances, traen sus riesgos, tanto la aplicación de la inteligencia artificial y la digitalización no deben poner en peligro los derechos y garantías de los contribuyentes y deben acercar la Administración Tributaria al Contribuyente. Debe estar presidida por el principio de buena administración, no solo en relación con la necesidad de motivación sino con la buena fe, garantizando la necesaria protección jurídica del contribuyente. No debemos pasar por alto, que, aunque se protegen los derechos pueden llegarse a dar el sesgo algorítmico y pueden afectar los derechos fundamentales de las personas. Podemos concluir, que los sesgos en los procesos algorítmicos aun cuando también concurren en las decisiones humanas, su mayor peligrosidad radica en el alcance expansivo de la inteligencia artificial.

La inteligencia artificial no puede enjuiciarse como buena o mala existen riesgos que hay que tratar de minimizar; para ello, se hace necesario contar con un diseño o utilización apropiada.

La inteligencia artificial podría ayudar a la adopción de decisiones más objetivas, se requiere que la selección de los datos utilizados sea adecuada y auditable, para así controlar y eliminar los sesgos discriminatorios.

Sin duda, las nuevas tecnologías han transformado la forma en que se relaciona el contribuyente con la Administración Tributaria.



### **Bibliografía**

Crivelli, E., De Mooji, R. & Keen, M (2015). **Base Erosión, Profit Shifting and Developing countries**. Tomado de la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

C. García-Herrera Blanco, **“El uso del Big data y la inteligencia artificial por las Administraciones tributarias”** en “Fiscalidad e Inteligencia Artificial: la Administración Tributaria y contribuyente en la era digital”, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2019.

Fernando Serrano Antón. **Fiscalización tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022.

Gómez Sabaini, J.C. & Morán, D. **“Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe”**, Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 215, 2020 Cepal.

González de Frutos, U., **“Innovación e IA para mejorar el cumplimiento tributario en ALC”** en “Inteligencia artificial y Administración Tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos” Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor, 2021.

Enrique Iglesias Rodríguez, Antonio García Zaballos, Pau Puig Gabarró, Isaac Benzaqué, **“Inteligencia artificial: la gran oportunidad del siglo XXI: documento de reflexión y propuesta de actuación”** BID, Washington, 2020.

S. Segarra, **“Fiscalidad e Inteligencia Artificial”**, en “Inteligencia artificial y administración Tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos”, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

González de Frutos, U., **“Innovación e IA para mejorar el cumplimiento tributario en ALC”** en “Inteligencia artificial y Administración Tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos” Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor, 2021.

J. Borja Tomé, **“El uso de la inteligencia artificial y el análisis de información en la Agencia Tributaria”**, en Fiscalidad e Inteligencia Artificial: la Administración Tributaria y el contribuyente en la era digital”, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2019, pagina 212.

R. Oliver Cuello. **“Administración electrónica en el ámbito tributario”** Aranzadi Thomson Reuters Cizur Menor, 2021.

S. James, Taxation and Nudging, Chapter 17 in **“Handbook of behavioural Economics and Smart Decision Making”**, Morris Altman (ed), Edward Elgar 2017.

Olivares, Olivares, B.D. **Transparencia y Aplicaciones informáticas en la Administración Tributaria**. Crónica Tributaria, número 174, 2020.

Eva Agúndez de Juan y M.ª José Prieto Jano, 26 de Julio de 2022, **“Compliance Tributario”**, Universidad de Valladolid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Trabajo de Fin de Grado en Administración y Dirección de Empresas.



## FUENTES ELECTRÓNICAS

Adolfo Campos. Diario La Prensa, Panamá:

<https://www.prensa.com/autor/Adolfo%20J.%20Campos%20Barranco/2/>

**DGI ejecuta plan piloto de fiscalización digital:** <https://www.mef.gob.pa/2022/08/dgi-ejecuta-plan-piloto-de-fiscalizacion-digital/> (Web consultada el día 3 de septiembre de 2022)

Diccionario panhispánico del español jurídico. 2022. LRJSP, art. 41.1. <https://dpej.rae.es/lema/actuaci%C3%B3n-administrativa-automatizada> (Web consultada el día 5 de septiembre de 2022)

Enciclopedia Concepto 2013-2022: <https://concepto.de/algoritmo-en-informatica/#ixzz7dlSeeIKA>. (Web consultada el día 2 de septiembre de 2022).

L. DELLE FEMMINE (2022, Julio, 21). **Hacienda le saca provecho al ‘big data’: pilla a 69 ricos que fingían vivir en el extranjero.** Economía. Diario El País-España. <https://elpais.com/economia/2022-07-21/hacienda-le-saca-provecho-al-big-data-pilla-a-69-ricos-que-fingian-vivir-en-el-extranjero.html> (Web consultada el 6 de septiembre de 2022)

**Machine Learning: definición, funcionamiento, usos** <https://datascientest.com/es/machine-learning-definicion-funcionamiento-usos> (Web consultada el 6 de septiembre de 2022)

MANUEL G. PASCUAL (2021, junio 26) **Cuando el algoritmo se equivoca** <https://elpais.com/eps/2021-06-27/cuando-el-algoritmo-se-equivoca.html> (Web consultada el día 3 de septiembre de 2022)

<https://www.worldcomplianceassociation.com/1557/articulo-la-norma-une-19602-un-entorno-seguro-para-el-adecuado-cumplimiento-de-las-obligaciones-fiscales> (Web consultada el día 11 de julio de 2024)

## PUBLICACIONES E INFORMES

A. Benítez, **¿Puede la Administración Pública utilizar la inteligencia artificial y el “big data”?** Expansión, Edición 4 de marzo de 2021

A. Collosa, **“La transformación digital de las Administraciones Tributarias ¿Surge un nuevo modelo de gestión?”** CIAT Blog. **“¿Son Efectivas las cartas o comunicaciones para mejorar el cumplimiento tributario?”** CIAT Blog 6 de abril de 2021.

Xavier Ribas, Socio de Ribas y Asociados “El uso de los sistemas IA en la función de compliance” la Ley de compliance penal, N° 15, Sección Actualidad profesional.

CIAT, **“Manual sobre gestión de riesgos de incumplimiento para Administraciones tributarias”**, CIAT, Panamá, 2020.

El Foro de Administración Tributaria de la OCDE ha publicado el informe **“Administración Tributaria 3.0 el camino de la transformación digital”**.



Estadísticas Isora 2018 en **Fiscalización Tributaria y tecnología: con especial referencia a los derechos de los contribuyentes**. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Junio 2022. Bogotá-Colombia 2022.

OCDE-ONU-CIAT-BID 2020. **Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019**. OECD.

OECD. **Advanced Analytics for Better Tax Administration**. OECD Publishing, París, 2016.

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

OCDE (2017), **The Changing Tax Compliance Environment and the Role of Audit**, OECD Publishing, París.

OECD, **Advanced Analytics for Better Tax-Administration**, OECD, París, 2016.

OCDE (2017), BEPS Acción 13- **Informes país por país: Manual para la implementación efectiva**, **Publicaciones de la OCDE**, París.