



Český model
amerického kongresu

Reforma Internal Revenue Service

Zpráva Výzkumné služby Kongresu

Marek Koten



1 Úvod

Internal Revenue Service (IRS) stojí v pozici finančního úřadu Spojených států amerických. Jedná se o velmi vlivnou vládní agenturu spadající pod ministerstvo financí (Department of the Treasury), jehož hlavní náplní činnosti je výběr federálních daní. Vzhledem k povaze jeho činnosti a šíři jeho pravomocí s ním za dobu jeho existence byla spojena již nejedna kontroverze. V nedávné době lze hovořit zejména o skandálu z roku 2013 spojeném s rozdílným zacházením s různými politickými výbory při řízení o odpuštění daňové povinnosti těchto organizací. Tento skandál bude pro přiblížení problematičnosti IRS rozebrán v následující kapitole. Není tedy rozhodně od věci podívat se blíže na fungování tohoto úřadu.

2 Historie úřadu

Po úvodním seznámení se s kauzou, které na IRS strhla pozornost, se pojdme podívat, jak tento úřad vznikl a jak se v průběhu desetiletí vyvíjela jeho role. Historie IRS se začíná psát v roce 1862, kdy prezident Lincoln ve spolupráci s Kongresem ustavil úřad nazvaný „Commissioner of Internal Revenue“ (lze přeložit třeba jako „Komisař pro vládní příjmy“) v souvislosti s takzvaným Revenue Act of 1862, což byl soubor opatření k zajištění financování federální vlády v průběhu občanské války, jejichž součástí bylo mj. první zavedení federální daně z příjmů na přechodnou dobu.¹ Tento post dodnes existuje a jeho držitel stojí v čele IRS.

Platnost „válečné“ daně z příjmů vypršela v roce 1872. Kongres se jí pak pokusil obnovit v roce 1894, kdy začalo vznikat široké lidové hnutí za její znovuzavedení, ale Nejvyšší soud ji záhy zrušil jako protiústavní.² Ke zvrácení tohoto rozsudku musel být proto přijat ústavní dodatek. Přelom 19. a 20. století byla doba, kdy ve Spojených státech působilo silné progresivní hnutí, které ovlivnilo obě strany a v roce 1901 po atentátu na prezidenta McKinleyho stanul i v čele Spojených států představitel tohoto hnutí – Theodore Roosevelt. Zavedení daně z příjmů bylo jedním z hlavních cílů tohoto politického myšlenkového proudu a tento cíl se také podařilo splnit. Když po ratifikaci ve státě Wyoming v roce 1913 bylo dosaženo potřebné tříčtvrtinové většiny



států nutných pro schválení ústavního dodatku, mohl vstoupit šestnáctý dodatek v platnost.ⁱⁱⁱOd té doby je daň z příjmů pevnou součástí americké daňové soustavy, její význam v rámci rozpočtu postupně rostl, k čemuž přispěla i první světová válka, a tak v současnosti tvoří jeden z hlavních zdrojů příjmů federálního rozpočtu.^{iv}

V důsledku zavedení daně z příjmů došlo samozřejmě ke značnému nárůstu agendy tehdejšího Bureau of Internal Revenue (předchůdce IRS), což si vyžádalo určité organizační změny. Zejména došlo ke značnému nárůstu počtu zaměstnanců, aby úřad mohl nárůst agendy zvládnout. Jako jistou zajímavost z té doby je možné uvést, že BIR byl pověřen také dohledem nad implementací prováděcího zákona k osmnáctému ústavnímu dodatku, který zavedl v roce 1919 ve Spojených státech prohibici.^v

V 50. letech došlo k reorganizaci úřadu, která přinesla jak současný název, tak nahrazení dosavadního „patronátního“ systému jmenování, tedy jmenování na základě politické přízně, profesionálními zaměstnanci s kariéřním řádem. V souladu s ním pouze dvě vedoucí pozice v rámci IRS – „Commissioner of Internal Revenue“ a „IRS Chief Counsel“ – podléhají jmenování prezidentem a jeho schválení Senátem.^{vi} Od 50. let začal IRS také používat technologii mikrofilmu k archivování svých záznamů. To se později stalo osudným prezidentu Nixonovi, když během probíhající aféry Watergate došlo k úniku těchto záznamů o jeho daňových přiznáních. Z nich vyplynulo, že díky „darům“ vykázaným v rozporu se zákonem vedl Nixon z platu ve výši 200 000 dolarů daň ve výši pouhých 792,81 dolarů v roce 1970, respektive 878,03 dolarů v roce 1971.^{vii} Toto zjištění spolu s prezidentovou reakcí „Well, I’m not a crook. I’ve earned everything I’ve got.“¹ také přispělo k jeho politickému konci. Od té doby všichni prezidenti svá daňová přiznání dobrovolně zveřejňují.

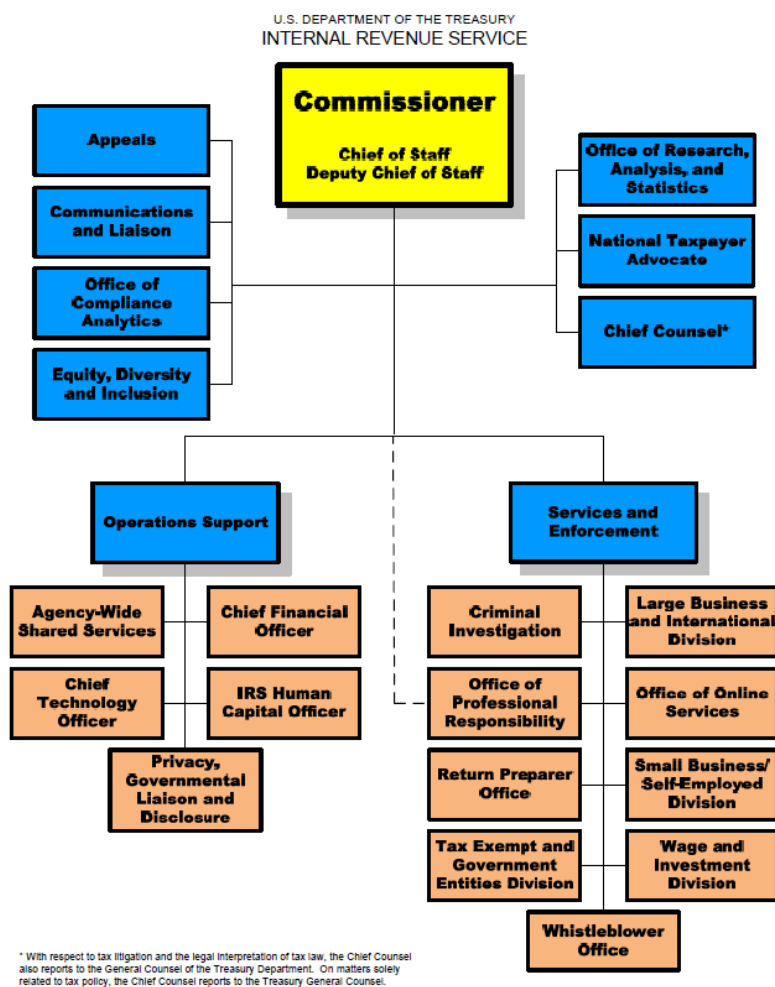
2.1 Současná organizace IRS

Po seznámení se s nejdůležitějšími okamžiky ve vývoji IRS se nyní podíváme na jeho současné zakotvení v rámci administrativy a vnitřní organizační strukturu. Jak již

¹ „Nejsem žádný darebák. Všechno, co jsem dostal, jsem si zasloužil.“



bylo zmíněno, IRS patří do struktury ministerstva financí. V rámci ní spadá mezi samostatné úřady (tzv. „bureaus“) podobně jako třeba „The Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau“ (úřad pro regulaci obchodu s alkoholem a tabákem), „Bureau of Engraving and Printing“ (tiskárna bankovek), „U.S. Mint“ (mincovna) a další. Pro lepší představu o organizační struktuře samotného IRS pak poslouží následující obrázek.



Obr. 1: Organizační struktura IRS – stav 2012. Zdroj: irs.gov

V jeho čele stojí již zmíněný „Commissioner of Internal Revenue“, kterému s řízením úřadu pomáhají ještě vedoucí úřadu, jeho zástupce a dva náměstci. Některá specializovaná oddělení odpovídají přímo komisaři, jde o dvě modré větve v levé a pravé horní části schématu. Hlavní poradce IRS („IRS Chief Counsel“) se kromě toho ještě zodpovídá v některých oblastech hlavnímu poradci ministerstva financí



(„Treasury General Counsel“). Další dvě větve zobrazené v dolní části schématu, tedy větev provozní podpory a větev služeb a vymáhání, pak spadají každá pod jednoho ze dvou komisařových náměstků. Na obrázku je pak možné vidět i postavení oddělení organizací osvobozených od daně, které spadá pod náměstka pro služby a vymáhání.

2.2 Skandál z roku 2013

Tento skandál je jedním z největších skandálů, který postihl administrativu prezidenta Baracka Obamy. Jde v něm o podezření, že IRS „šikanoval“ některé výbory pro politickou činnost, tedy organizace zabývající se financováním a vedením volebních kampaní, na základě jejich politické orientace. Stížnost na šikanu přišla například od konzervativního hnutí Tea Party již v roce 2010, naproti tomu nebyla zaznamenána žádná stížnost od levicově orientovaných skupin.^{viii}Nicméně tento skandál je každou z politických stran vnímán odlišně. Zatímco republikáni praktiky úřadu velmi kritizují a chtějí kauzu důsledně vyšetřit a potrestat její případné viníky, demokraté spíše řadu okolností kauzy a jejího vyšetřování zpochybňují.^{ix}Na kauzu naopak reagují spíše návrhy, kterými chtějí nabourat zavedenou praxi udělování statusu daňově osvobozených organizací i těmto politickým výborům. Podívejme se tedy na kauzu podrobněji.

Ve Spojených státech upravuje daňovou problematiku jeden všeobjímající zákoník, tzv. „Internal Revenue Code“, ve kterém lze najít jak úpravu jednotlivých federálních daní, tak úpravu daňových procedur. V oddílu věnovaném dani z příjmů v § 501 části (c) jsou vyjmenovány organizace, které jsou od placení této daně osvobozeny.^xPodle odstavce (3) této části jsou od daně osvobozeny náboženské, charitativní, vzdělávací či sportovní spolky, které však nesmějí podle tohoto odstavce výrazným způsobem usilovat o ovlivňování politických kampaní či tvorby zákonů. Odstavec (4) pak zahrnuje do tohoto režimu i občanské spolky a organizace založené nikoli za účelem zisku, ale podpory společenského blahobytu. Díky volnějším výkladu ministerstvem financí umožňuje IRS používat toto ustanovení i organizacím, které se angažují



v prosazování určitých zájmů prostřednictvím lobbingu či v organizaci politických kampaní, pokud to není hlavní náplní jejich činnosti.^{xi}

21. ledna 2010 rozhodl Nejvyšší soud USA v případě „Citizens United vs. Federal Election Commission“ tak, že v podstatě umožnil neomezené utrácení ve volebních kampaních prostřednictvím různých politických akčních výborů. V důsledku toho začalo i hnutí Tea Party zakládat takové výbory, které usilovaly o uznání statusu osvobození od daně. V březnu 2010 začal IRS organizace usilující o uznání statusu podle odstavců (3) a (4) důkladněji prověřovat.^{xii} Vznikl tzv. „BOLO list“ (zkratka pro „be on the lookout“), který zahrnoval různé znaky, podle nichž měla být dotyčná organizace případně určena k podrobnějšímu prověření. Tyto znaky zahrnovaly zejména různá slova v názvu, která nějakým způsobem odkazovala k politickým ideologiím či konkrétním politickým problémům.

Později se však objevilo podezření, že dochází k rozdílnému zacházení podle politické orientace, kdy konzervativní, pro-republikánské organizace byly posuzovány přísněji, na rozdíl od liberálních a progresivních inklinujících k demokratům. V prvním případě hledal IRS výrazy jako „Tea Party“, „Patriots“, „9/12“, „We the People“ nebo „Take Back the Country“, na jejichž základě byly organizace zařazeny na BOLO list, avšak i některé organizace s výrazy typu „progressive“, „progress“, „liberal“ nebo „equality“ byly podrobeny důkladnější kontrole.

Nicméně řada okolností nasvědčovala, že řízení v případě konzervativců bylo záměrně protahováno, zatímco řízení s liberály obvykle po několika měsících skončilo.^{xiii} Tehdejší ředitelka oddělení IRS pro organizace osvobozené od daně Lois Lernerová přesto odmítala, že by výběr na základě těchto výrazů byl stranicky orientovaný. Organizace, které byly vybrány k podrobnějšímu prověření, dostávaly od IRS nadměrné a téměř nesplnitelné požadavky zahrnující přepisy interview poskytnutých rozhlasu, příspěvků na sociálních sítích či dotazy na blízkost vztahů s politickými kandidáty.^{xiv} V důsledku toho se pak některé tyto organizace ani nemohly zapojit do volební kampaně před prezidentskými volbami v roce 2012.^{xv}



Vzhledem ke stížnostem na chování IRS v těchto případech probíhalo již v letech 2011 a 2012 určité šetření na půdě Kongresu, které však zatím nepotvrdilo záměrné cílení na konzervativní skupiny.^{xvi} Především se však někteří demokratičtí zákonodárci, zejména v Senátu, ve stejné době dotazovali IRS zda nedochází ke zneužívání ustanovení §501(c)(4) organizacemi, které podmínkám tohoto ustanovení nevyhovují.^{xvii} Na veřejnost se kauza dostala až v roce 2013.

Lois Lernerová, již zmíněná ředitelka oddělení IRS pro daňově osvobozené organizace, promluvila 10. května na schůzi American Bar Association (sdružení právníků), kde se veřejně omluvila za diskriminaci konzervativních skupin ze strany IRS.^{xviii} Nejprve však prohlašovala, že tento postup nebyl určován centrálně, ale byl uplatněn z iniciativy nižších úředníků pobočky IRS v Cincinnati. To však bylo zanedlouho médií vyvráceno, když se potvrdilo, že o praktikách věděli i ve Washingtonu a dalších dvou pobočkách.^{xix} V návaznosti na to se v Kongresu opět rozběhlo vyšetřování, na kterém se podílely i Výbor pro finanční výdaje a Výbor pro vládní dohled, případem se začala zabývat i FBI. 14. května byla také zveřejněna zpráva generálního inspektora ministerstva financí pro daňovou administrativu (TIGTA – Treasury Inspector General for Tax Administration), ve které bylo konstatováno, že IRS používal nepřiměřená kritéria při posuzování žádostí o udělení statusu podle §501(c) a zasáhl tím i do volebních kampaní. Celkově tato zpráva konstatuje, že ačkoliv IRS již v tomto směru něco podnikl, bude muset udělat více, aby přesvědčil veřejnost, že proces udělování státu daňového osvobození je nestranný a nedochází při něm ke zbytečným zdržením.^{xx}

Ve zbytku roku pak na půdě Kongresu probíhala různá slyšení k této kauze, na která později navázaly diskuze o možných reformách IRS. Jak již bylo zmíněno, někteří demokratičtí zákonodárci v reakci na tuto kauzu navrhují, aby zavedená praxe přiznávání statusu podle ustanovení §501(c)(4) organizacím angažovaným v politických kampaních, ačkoliv toto tvoří méně než 40 % jejich činnosti, byla zrušena. Proti tomu naopak někteří konzervativci vystupují a argumentují, že by šlo o porušení práva na svobodu projevu zaručeného prvním ústavním dodatkem.^{xxi} Na



závěr můžeme konstatovat, že FBI případ později odložila, aniž by někoho obvinila z nějakého trestného činu.

3 Návrh na reformu

3.1 Republikánská strana

Nejhlasitějším reformátorem IRS poslední doby byl prezidentský kandidát a senátor z Texasu Ted Cruz. Jeho reforma byla ovšem pro jisté voliče a republikány příliš radikální. Jeho cílem bylo IRS zrušit.^{xxii} Z tohoto kroku je jasné, že většina členů republikánské strany je pro co největší omezení pravomocí IRS. Mnoho z libertariánsky orientovaných republikánů vidí IRS jako nástroj útlaku federální vlády. Republikáni více středu politického spektra vnímají IRS jako představitele výběru daní (v čemž se ostatně nemylí) a zaměřují svůj boj proti daňovému zatížení na IRS. Cílem republikánů je dlouhodobě zvýšení kyber-ochrany IRS, která je podle mnoha zákonodárců více než nedostatečná.

Ideálem, ke kterému se většina republikánů kloní, je omezení pravomocí IRS na snesitelné minimum, které si ovšem každý ideový proud uvnitř GOP představuje úplně jinak.

3.2 Demokratická strana

Překvapením pro mnohé je, že i členové demokratické strany žádají reformu IRS. Demokraté kritizují, že kolosální daňová soustava znemožňuje efektivní vybírání daní a že složitosti, které IRS doprovázejí, umožňují daňové úniky, na kterých federální vláda trátí nemalé finanční prostředky.^{xxiii} Jedna z dlouhodobě kritizovaných praktik je postup IRS při daňovém auditu. Úřad má pravomoc v rámci prováděného auditu kontaktovat přátelé, sousedy či klienty kontrolovaného bez jeho vědomí. Mnoho demokratů vidí tuto praktiku více jako postupy tajné policie než seriózní práci federálního úřadu.

Snaha demokratické strany jako celku by tedy měla vést k zefektivnění daňové soustavy a zvýšení funkčnosti IRS jako celku.



4 Závěr

V této zprávě jsme shrnuli historii IRS, jeho fungování, organizační strukturu i skandál, který se kolem Internal Revenue Service rozpoutal v roce 2013 v souvislosti s odhalením nerovného zacházení s organizacemi angažovanými v politických kampaních a usilujících o uznání daňově osvobozeného statutu podle § 501 (c) odstavce (4) Internal Revenue Code. Lze konstatovat, že vzhledem k závažnosti podezření, že IRS skutečně zneužil v těchto případech svých pravomocí, je zcela namístě navrhnout na půdě Kongresu zákon, jenž povede ke zlepšení kontroly tohoto úřadu. Zároveň je však na místě bavit se i o tom, zda není na čase tento mnoha nenáviděný federální úřad od základu změnit. Současná praxe auditů a udělování statutu (podle výše zmíněného ustanovení organizacím angažujícím se v politických kampaních) je dle zástupců obou politických stran více než pochybné, a proto je na místě navrhnout vyvážený, mezistranický návrh pro reorganizaci IRS v úřad pro 21. století. Zákonodárci by měli bez problému při projednávání návrhu zákona nalézt shodu napříč politickým spektrem. Měli by být ovšem také obezřetní při snaze IRS okleštit, neboť tento úřad hraje v rámci federální administrativy zcela nezastupitelnou roli a nesprávný zásah do jeho pravomocí by mohl mít značně negativní vliv na schopnost výběru federálních daní, a potažmo na chod celé administrativy a dostupnost veřejných služeb.



5 Zdroje

Baucus Calls On IRS to Investigate Use of Tax-Exempt Groups for Political Activity[online], U.S. Senate Committee on Finance [cit. 13-3-15], url:

<<http://www.finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=9bc04792-1ead-4668-a512-89443f342312>>

Brief history of IRS [online], IRS [cit. 23-2-15], url: <<http://www.irs.gov/uac/Brief-History-of-IRS>>

EILPERIN, Juliet, GOLDFARB, Zachary A. IRS officials in Washington were involved in targeting conservative groups. *The Washington Post*[online]. 13.5.2013 [cit. 14-3-15], url:

<http://www.washingtonpost.com/politics/obama-denounces-reported-irs-targeting-of-conservative-groups/2013/05/13/a0185644-bbdf-11e2-97d4-a479289a31f9_print.html>

HANCOCK, Jay. How an IRS leak changed historyaltered history. *The Baltimore Sun* [online],

21.12.2003 [cit. 18-3-15], url: <http://articles.baltimoresun.com/2003-12-21/business/0312210282_1_nixon-requard-tax-liability>

Inappropriate Criteria Were Used to Identify Tax-Exempt Applications for Review [online], Treasury Inspector General for Tax Administration, 14.5.2013 [cit. 14-3-15], url:

<<http://www.treasury.gov/tigta/auditreports/2013reports/201310053fr.pdf>>

Internal Revenue Code (Internal Revenue Code of 1986), 26 U.S. Code, 1986, § 501(c).

IRS "Scandal" [online], Ways and Means Committee Democrats [cit. 23-2-15], url:

<<http://democrats.waysandmeans.house.gov/issue/irs-scandal>>

IRS Look at Progressive Groups Complicates Controversy [online], Bloomberg [cit. 10-3-15], url:

<<http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-06-24/irs-screened-applications-using-progressive-israel->>

IRS To Look At Political Activity Of Section 501(c)(4) Organizations [online], Bloomberg BNA [cit. 2-3-

15], url: <<http://www.bna.com/irs-look-political-n17179869834/>>

JANDA, Kenneth, BERRY, Jeffrey M., GOLDMAN, Jerry, HUFF, Earl. *Výzva demokracie: Systém vlády v USA*, Praha 1998, 424 s.

KORTE, Gregory. Democratic congressman sues IRS over political rules. *USA Today*[online],

21.8.2013 [cit. 13-3-15], url: <<http://www.usatoday.com/story/news/politics/2013/08/21/irs-political-activity-lawsuit/2680833/>>



KORTE, Gregory. IRS approved liberal groups while Tea Party in limbo. *USA Today* [online], 15.5.2013 [cit. 12-3-15], url: <<http://www.usatoday.com/story/news/politics/2013/05/14/irs-tea-party-progressive-groups/2158831/>>

Tax History Museum: 1861-1865, The Civil War [online], Tax Analysts [cit. 15-3-15], url: <<http://www.taxhistory.org/www/website.nsf/Web/THM1861?OpenDocument>>

Tax History Museum: 1866 – 1900, Reconstruction to the Spanish-American War [online], Tax Analysts [cit. 17-3-15], url: <<http://www.taxhistory.org/www/website.nsf/Web/THM1866?OpenDocument>>

Tax History Museum: 1901-1932, The Income Tax Arrives [online], Tax Analysts [cit. 18-3-15], url: <<http://www.taxhistory.org/www/website.nsf/Web/THM1901?OpenDocument>>

Timeline of the IRS's abuse of Conservatives [online], Committee on Ways and Means [cit. 25-2-15], url: <<http://waysandmeans.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=385679>>

Today's IRS Organization [online], IRS [cit. 19-3-15], url: <<http://www.irs.gov/uac/Today's-IRS-Organization>>

Vláda USA prý o „daňové šikaně“ věděla už loni [online], Česká televize [cit. 23-2-15], url: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/227931-vlada-usa-pry-o-danove-sikane-aktivistu-vedela-uz-loni/>>

Is it really possible to abolish the IRS?. Inc. [online]. 2015, 25. březen 2015 [cit. 2019-04-10]. Dostupné z: <<https://www.inc.com/associated-press/is-it-really-possible-to-abolish-the-irs.html>>

BARTON, Stephanie. Republicans vs. Democrats on Taxes: What's the Difference?. *Investopedia* [online]. 2019, 5. březen 2019 [cit. 2019-04-10]. Dostupné z: <<https://www.investopedia.com/articles/economics/09/us-parties-republican-democrat-taxes.asp>>

ⁱ *Tax History Museum: 1861-1865, The Civil War* [online].

ⁱⁱ *Tax History Museum: 1866 – 1900, Reconstruction to the Spanish-American War* [online].

ⁱⁱⁱ *Brief history of IRS* [online].

^{iv} *Tax History Museum: 1901-1932, The Income Tax Arrives* [online].

^v Tamtéž.

^{vi} *Brief history of IRS* [online].

^{vii} HANCOCK, Jay. 21.12.2003 [online].

^{xxii} Is it really possible to abolish the IRS? [online].

^{xxiii} BARTON, Stephanie. 5.3.2019 [online].

^{viii} *Vláda USA prý o „daňové šikaně“ věděla už loni* [online].



^{ix} *IRS “Scandal”* [online].

^x Internal Revenue Code, § 501(c).

^{xi} *IRS To Look At Political Activity Of Section 501(c)(4) Organizations* [online].

^{xii} *Timeline of the IRS’s abuse of Conservatives* [online].

^{xiii} KORTE, 15.5.2013 [online].

^{xiv} Tamtéž.

^{xv} *Vláda USA prý o „daňové šikaně“ věděla už loni* [online].

^{xvi} *Timeline of the IRS’s abuse of Conservatives* [online].

^{xvii} *Baucus Calls On IRS to Investigate Use of Tax-Exempt Groups for Political Activity* [online].

^{xviii} *Timeline of the IRS’s abuse of Conservatives* [online].

^{xix} EILPERIN, GOLDFARB, 13.5.2013 [online].

^{xx} *Inappropriate Criteria Were Used to Identify Tax-Exempt Applications for Review* [online].

^{xxi} KORTE, 21.8.2013 [online].