

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství Economia, a. s., Praha

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo: 24 21 00 25, l. 6141

Fax: 253 728

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House Economia, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49

120 74 Prague 2

Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Rolf GRÜNWARD: Finanční plánování pomůže podnikům k lepším výsledkům . . . 517

Jaruše KRAUSEOVÁ: Vybrané postupy finanční restrukturalizace korporací . . . 524

Dušan MARČEK: Počítačové spracovanie investičného rozhodovania . . . 534

Václav VYBÍHAL: Metodické přístupy k hodnocení výsledků podnikatelské činnosti peněžních ústavů . . . 540

Karel JANDA: Pojištění vkladů a morální hazard . . . 550

Finance a úvěr v zahraničí

Milena HORČICOVÁ: Úloha majetkových daní v místních financích v USA . . . 556

Recenze

Petr ZAHRADNÍK: Dividendová politika (ve světle transformace) (Petr Marek) . . . 570

Zdeněk TŮMA: Macmillanův slovník moderní ekonomie (David W. Pearce a kol.) . . . 573

Přehled — Survey

(Ministry of Finance of the Czech Republic): Transformation and Fiscal Policy in the Czech Republic . . . 575

CONTENTS

Rolf GRÜNWARD: Financial Planning Helps Firms to Good Shape . . . 517

Jaruše KRAUSEOVÁ: Selected Methods of Financial Restructuring of Firms . . . 524

Dušan MARČEK: Computer Processing of Investment Decision Making . . . 534

Václav VYBÍHAL: Methodological Approaches to Evaluating Financial Institution Results . . . 540

Karel JANDA: Deposit Insurance and Moral Hazard . . . 550

Finance and Credit Abroad

Milena HORČICOVÁ: The Role of Property Taxes in U.S. Local Government Finance . . . 556

Book-Review

Petr ZAHRADNÍK: Dividend Policy (in Light of Transformation) (Petr Marek) . . . 570

Zdeněk TŮMA: Macmillans Dictionary of Modern Economics (David W. Pearce et al.) . . . 575

Survey

(Ministry of Finance of the Czech Republic): Transformation and Fiscal Policy in the Czech Republic . . . 575

Redakční rada: Dr. Ivan Angelis, CSc., Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Doc. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Miroslav Kerouš, Ing. Ivan Kočárník, CSc., Ing. Václav Kupka, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Ph.D. Jan Švejnar, Doc. Dr. František Vencovský, Ing. Jan Vít, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

DT: 336.211 (73)

Úloha majetkových daní v místních financích v USA*

Milena HORČICOVÁ**

Úvod

Počátek fungování samostatné České republiky v r. 1993 se časově shodoval i se zásadními změnami týkajícími se majetkových daní. Rozsáhlá daňová reforma vytvořila standardní daňový systém, zahrnující i klasické majetkové daně. Přestože došlo k výrazným změnám struktury daňových příjmů, současná role, kterou majetkové daně hrají v české daňové soustavě, je nevýznamná — příjem z majetkových daní činí okolo 2 % daňových příjmů.

Důležitým faktorem byla reforma místních rozpočtů, která zvýšila finanční autonomii místních vlád. Nejdůležitější majetková daň — daň z nemovitostí — se stala výhradním příjmem místních rozpočtů. Výnos daně z nemovitostí však činí méně než 10 % vlastních daňových příjmů a kolem 5 % celkových příjmů místních rozpočtů.

Daňová reforma a reforma místních rozpočtů v r. 1993 představovaly významný krok k vytvoření tržně konformního systému státních a místních veřejných financí v České republice. V dalších již téměř dvou letech byl tento systém dále postupně kultivován. Ani to však samozřejmě nejsou kroky poslední. Změny v systému zdanění a místních financí se předpokládají i v budoucnu.

Pokud jde o majetkové daně, dlouhodobým cílem v České republice je přechod na daň z nemovitostí založenou na tržních hodnotách. To bude mít pozitivní dopad, jednak pokud jde o rozšíření a lepší ocenění celkové základny daně z nemovitostí a jednak pokud jde o vytvoření spolehlivého stabilního zdroje příjmu pro místní rozpočty.

V souvislosti s úvahami o budoucí podobě majetkových daní v České republice, zejména daně z nemovitostí, a o její úloze jako zdroje místních rozpočtů považujeme za užitečné studium zkušeností vyspělých ekonomik. Neznamená to samozřejmě návod k automatickému kopírování jakéhokoli zahraničního systému.

* Článek vychází ze širšího textu autorky, která v době vzniku tohoto textu působila jako Senior Urban Fellow na Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore, Maryland. Výzkumná práce „Selected Problems of Property Taxation in Local Government Finance in the U.S.A.“ JHU, IPS, Baltimore May 1994, je k dispozici v knihovně Ministerstva financí ČR.

** Ing. Milena Horčicová, CSc., zástupkyně ředitele odboru finanční politiky Ministerstva financí ČR
Redakce příspěvek obdržela 22. 8. 1994.

TABULKA č. 1 Majetkové daně jako procento obecných příjmů podle typu vlád

rok	státy	místní vlády					
		všechny (celkem)	okresy	municipality	městské svazky	školní distrikty	speciální distrikty
1962	2,1	48,0	45,7	44,2	65,3	51,0	25,0
1967	1,7	43,2	42,1	38,1	61,8	46,9	21,5
1972	1,3	39,5	36,5	31,3	64,9	47,3	17,3
1977	1,3	33,7	31,0	25,8	56,8	42,1	14,0
1982	1,1	28,1	26,6	21,4	52,1	35,8	9,5
1986	1,1	28,2	27,3	20,5	52,1	36,2	10,4
1991	1,1	29,9	28,1	22,9	55,8	37,2	11,3

pramen: jako u tabulky č. 2

Umožňuje to však uvědomit si obecné souvislosti i úskali a případně najít i konkrétní inspiraci v dílčích aspektech úpravy této daně v zahraničí.

Tento článek je zaměřen výhradně na zkušenosti Spojených států amerických. Daň z majetku¹ v USA vznikla jako místní daň a nadále má tuto převážující podobu; přitom majetkové daně vždy byly nejdůležitějším příjmovým zdrojem místních rozpočtů. Majetková daň (jako jediná ze všech místních daní) je používána ve všech padesáti státech. Zdanění majetku je nejstarší formou zdanění v USA a daně z majetku jsou zde stále třetí nejdůležitější daní. Daňová jurisdikce, pokud jde o majetkové daně, je značně propracovaná, oceňovací postupy sofistikované; významnou roli přitom sehrávají místní vlády.

Určitým problémem je, že v USA není jen padesát států, ale i padesát systémů místních vlád. Rozdíly mezi státy jsou jednak v jurisdikci, jednak i ve složení struktury příjmů státních a místních rozpočtů. Podíl příjmů generovaných z majetkových daní se pohybuje od 43 % ve státě s nejvyšším podílem do 6 % ve státě s podílem nejnižším. To samozřejmě studium majetkových daní poněkud komplikuje.²

Problematika majetkových daní obecně a ve Spojených státech zvláště je nesmírně rozsáhlá. V tomto článku se soustředíme jen na jeden pohled. Je jím vztah místních majetkových daní a místních financí v USA.

Majetkové daně jako hlavní zdroj pro místní rozpočty

Majetkové zdanění tvořilo ve Spojených státech hlavní zdroj vládních příjmů na státní či místní úrovni již od koloniálních časů. Na začátku 20. století bylo zdanění majetku pro vlády států hlavním zdrojem. Na přelomu století pocházelo z majetkového zdanění více než 50 % státních daňových příjmů. Zlomem se

¹ K vymezení pojmu místní daně z majetku v USA blíže viz Musgrave, R.A. — Musgraveová, P. B.: Veřejné finance v teorii a praxi, kap. 24 (vyšlo na pokračování v časopise Finance a úvěr v letech 1992—1994). V překladu knihy se — pokud jde o místní majetkové daně — používá singuláru. Základna místní daně z majetku je z drtivé části tvořena nemovitostmi.

² V článku jsou využity zejména souhrnné informace a literatura týkající se Spojených států všeobecně. Autorka měla možnost se při svém studijním pobytu v USA důkladněji seznámit i s různými otázkami majetkového zdanění ve státě Maryland a městě Baltimore. Přes určitá specifika i tyto poznatky obecné trendy ve Spojených státech potvrzují.

TABULKA č. 2 Majetkové daně jako procento z daní podle typu vlád

rok	státy	místní vlády					
		všechny (celkem)	okresy	municipality	městské svazky	školní distrikty	speciální distrikty
1962	3,1	87,7	93,5	93,5	93,3	98,6	100,0
1967	2,7	88,6	92,1	70,0	92,8	98,4	100,0
1972	2,1	83,7	85,6	64,3	93,5	98,1	94,9
1977	2,2	80,5	81,2	60,0	91,7	97,5	91,2
1982	1,9	76,1	77,2	52,6	93,7	96,8	79,6
1986	1,9	74,0	74,5	49,3	92,7	97,4	79,8
1991	2,0	75,3	74,0	52,1	92,8	97,5	69,5

pramen: U.S. Department of Commerce 1962, 1967, 1972, 1977, 1982; U.S. Bureau of the Census, Governmental Finances in 1985–86 and 1990–1991.

TABULKA č. 3 Podíl místních rozpočtů na daňových příjmech podle typu daně

v %

rok	typ daně				
	celkem	majetková	spotřební	důchodová	ostatní
1957	14,5	96,3	5,0	0,3	12,0
1967	16,5	96,7	5,4	0,9	10,0
1972	18,9	97,1	7,4	1,5	9,9
1975	17,8	96,4	9,9	1,5	10,9
1977	15,4	96,2	10,5	1,3	12,6
1981	14,6	96,1	9,8	1,4	12,0
1982	15,4	96,2	10,6	1,5	10,5
1983	17,0	96,3	11,0	1,6	12,0
1984	16,8	96,0	11,2	1,7	13,1
1985	16,7	96,2	11,9	1,7	13,4
1986	17,1	96,3	12,6	1,7	8,8
1987	16,8	96,2	12,7	1,7	15,7
1988	17,2	96,2	12,5	1,7	16,1
1991	18,4	96,3	13,1	1,7	15,6

pramen: Census Bureau; data převzata z: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Significant Features of Fiscal Federalism 1987 Edition; U.S. Bureau of the Census, Governmental Finances in 1986–87, 1987–88 and 1990–91.

v tomto směru stala tzv. velká deprese ve 30. letech: přinesla redukci státních majetkových daní a významnou diverzifikaci daní ukládaných státem. Od r. 1940 tak z majetkových daní pochází méně než 8 % příjmů států: v současné době je to cca 1 % (viz *tabulka č. 1*). Podíl majetkových daní na státních daních je jen nepatrně významnější: v současnosti se pohybuje kolem 2 % (viz *tabulka č. 2*).

Majetkové daně jsou tak téměř zcela — více než 96 procenty — místní daní (*tabulka č. 3*). Avšak nejenže jde většina majetkových daní do místních rozpočtů, ale i místní vlády jsou na těchto daních velmi závislé. Tak v r. 1991 majetkové daně činily 75 % místních daní, přes 47 % příjmů z vlastních zdrojů a téměř 30 % obecných³ příjmů místních rozpočtů. Co do důležitosti byly tak hned na druhém místě za státními dotacemi (viz *tabulka č. 4*).

TABULKA č. 4 Příjem z místních majetkových daní a jeho podíl na místních příjmech

rok	příjem z majetkových daní [mil. USD]	pětiletý průměr ročního růstu [%]	procentní podíl majetkových daní na:		
			místních daních	obecných příjmech	
				vlastní zdroje	celkem
1957	12,385	8,4	86,7	69,3	48,5
1963	18,414	8,3	87,7	69,0	48,0
1967	25,186	6,5	86,6	66,2	43,2
1973	41,620	10,6	83,7	63,5	39,5
1977	60,267	7,7	80,5	59,1	33,7
1982	78,952	5,5	76,1	48,0	28,1
1988	127,191	8,3 ^a	74,1	46,9	29,3
1991	161,772	8,3 ^b	75,3	47,6	29,9

^a šestiletý průměr, 1982–1988^b tříletý průměr, 1988–1991

prameny: U.S. Bureau of the Census, 1982 Census of Governments, Volume 6, No 4. Historical Statistics on Governmental Finances and Employment; U.S. Bureau of the Census, Governmental Finances in 1987–88 and 1990–91.

Závislost místních rozpočtů na majetkových daních nicméně posledních více než třicet let obecně klesá. Přes dlouhodobý relativní pokles však absolutní výše příjmů z majetkových daní podstatně roste. Průměrný roční nárůst byl mezi lety 1957 až 1988 7,8 %, mezi lety 1982 až 1991 8,3 % (viz *tabulka č. 4*).

Pokles závislosti na majetkových daních je však spíše než odrazem ústupu majetkových daní výsledkem jak rychlejšího růstu státních a federálních dotací ve srovnání s nárůstem výnosu majetkových daní, tak růstu využívání místních daní z prodeje a daní z důchodu a také využívání poplatků. Výrazná změna role majetkových daní ve vlastních příjmech odráží trend k větší závislosti místních rozpočtů na nedaňových příjmech. Význam poplatků a různých příjmů rapidně vzrostl. Tyto příjmy prudce stouply z méně než 10 % celkových vlastních příjmů místních rozpočtů v polovině 30. let na téměř 37 % v r. 1991 (viz *tabulka č. 5*). Důležitost místních daní z prodeje a osobních důchodových daní se také zvýšila.

Stupeň závislosti na majetkových daních je značně variabilní podle typu (jednotek) místních vlád (*tabulka č. 1 a 2*). Existují také difference, pokud jde o procentní rozdělení příjmu z majetkových daní mezi jednotlivé typy místních vlád (viz *tabulka č. 6*). Okresy (county) a municipality získávají téměř stejné procento celkových místních majetkových daní, o něco méně než čtvrtinu. Okresy ovšem závisejí na majetkovém zdanění více: struktura příjmů okresů je méně diverzifikovaná než v případě municipalit. Městské svazky (township) získávají pouze 6,5 % místních majetkových daní, jsou však na těchto daních závislejší než okres. Je to dáno tím, že struktura příjmů městských svazků je méně diverzifikovaná, než je tomu u jiných typů místních vlád, a jejich majetkové daně jsou menší. Nejintenzivnějším uživatelem majetkového zdanění jsou nezávislé školní distrikty (school districts). Získávají téměř tolik jako okresy a municipality dohromady. Navíc majetkové daně tvoří téměř všechny školní daňové příjmy a velkou většinu všech vlastních zdrojů příjmů školních distriktů. Speciální distrikty (special districts) získávají jen velmi malou část příjmů z místních majetkových da-

³ Obecné příjmy (general revenue) zahrnují tu část celkových příjmů, která nemá předurčené užití.

TABULKA č. 5 Procentní rozdělení vlastních obecných příjmů federace, států a místních rozpočtů

	1902	1913	1927	1932	1936	1940	1950	1960	1970	1980	1983	1991
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
federace												
celkové obecné příjmy	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
daň z individuálních důchodů	—	—	20,0	15,9	13,1	15,5	39,3	46,8	55,3	58,2	59,7	57,8
daň z důchodů korporací	—	3,6	28,6	23,5	14,6	18,1	26,2	24,7	20,1	15,4	7,7	12,1
prodejní daně, akcizy, cla	74,6	63,6	24,7	28,8	37,5	34,3	19,6	14,5	11,2	7,6	7,4	7,2
majetkové daně	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
poplatky a smíšené příjmy	21,4	31,2	23,5	28,7	23,7	21,2	12,2	11,6	10,7	15,9	20,8	20,7
ostatní	4,0	1,6	22,9	18,8	24,1	26,1	41,7	48,8	57,5	2,9	4,4	2,2
státy												
celkové obecné příjmy	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
daň z individuálních důchodů	—	—	3,8	3,4	5,3	5,6	8,2	10,7	16,0	21,9	22,9	24,3
daň z důchodů korporací	—	—	5,0	3,7	3,9	4,2	6,6	5,7	6,5	7,9	6,0	24,3
prodejní daně, akcizy, cla	15,5	15,3	24,0	33,7	47,8	50,6	52,8	51,0	47,4	40,1	38,5	37,7
majetkové daně	45,3	38,9	19,9	15,2	7,8	7,1	3,5	2,9	1,9	1,7	1,5	1,5
poplatky a smíšené příjmy	13,8	31,2	13,4	12,3	10,2	9,4	10,3	12,5	16,6	19,0	21,3	23,9
ostatní	25,4	14,6	34,0	31,7	25,1	23,0	18,6	17,1	11,6	9,4	9,8	7,6
místní rozpočty												
celkové obecné příjmy	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
daň z individuálních důchodů	—	—	—	—	—	4	7	1,1	3,2	3,8	3,6	2,9
daň z důchodů korporací	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,5
prodejní daně, akcizy, cla	—	—	0,2	0,5	0,5	2,0	2,6	5,0	5,8	6,0	9,3	9,4
majetkové daně	78,2	77,4	82,3	85,2	85,3	83,3	73,5	69,0	64,1	50,5	48,0	47,6
poplatky a smíšené příjmy	11,8	15,1	15,5	12,4	9,9	10,2	16,7	21,1	24,4	33,6	36,8	36,9
ostatní	10,0	7,3	1,8	1,8	2,8	3,6	4,1	3,0	2,3	2,9	2,4	2,7

prameny: U.S. Bureau of the Census, 1977 Census of Governments, Volume 6, No 4, Historical Statistics on Governmental Finances and Employment [1979]; U.S. Bureau of the Census, 1982 Census of Governments, Volume 6, No 4, Historical Statistics on Governmental Finances and Employment [1985], U.S. Bureau of the Census, Governmental Finances in 1982—83 a 1990—1991 [1985, 1993]

TABULKA č. 6 Užití majetkových daní jednotlivými typy místních vlád ve fiskálním roce 1990—91

typ místní vlády	částka majetkových daní [mil. USD]	procentní rozdělení	procento z	
			celkových daní	vlastních zdrojů obecných příjmů
všechny (celkem)	161,772	100,0	75,3	47,6
okres	38,610	23,9	74,0	44,2
municipalita	37,654	23,3	52,1	31,9
městský svazek	10,479	6,5	92,8	73,3
školní distrikt	69,669	43,0	97,5	80,7
speciální distrikt	5,359	3,3	69,5	15,8

pramen: U.S. Bureau of the Census, Government Finances in 1990—91.

ni. Tato malá část však dostačuje k tomu, aby představovala tři čtvrtiny celkových daňových příjmů speciálních distriktů, avšak jen malou část jejich celkových vlastních příjmů. Vyplývá to z vysoké závislosti těchto distriktů na nedaňových příjmech, speciálně poplatcích.

Stabilita příjmů z majetkových daní

Pokles podílu celkových příjmů místních rozpočtů pocházejících ze zdanění majetku je pro Spojené státy příznačným trendem. Tento pokles je výrazem rostoucí úrovně ostatních místních daní, využívání místních poplatků a zvyšujícího se významu federálních dotací spíše než odrazem poklesu úrovně majetkového zdanění. V této souvislosti se však naskytá otázka, zda je příjem z majetkových daní stabilním zdrojem příjmů místních rozpočtů.

Přes jistá omezení daná státem mají ve Spojených státech místní vlády určité pravomoce „říditi“ své výnosy z majetkové daně. Sazba majetkové daně tak může být (teoreticky) stanovena na úrovni potřebné pro vybilancování místních rozpočtů.

Absolutní dolarová částka generovaná majetkovou daní v jednotlivém roce je kalkulována jako výsledek příslušné daňové sazby a daňové základny. Nominální sazba majetkové daně je determinována legislativním procesem. Základna majetkové daně — ocenění majetku pro daňové účely (assessed value)⁴ — se mění jako výsledek změny úrovně oceňování. Široce vzato je funkcí frekvence oceňování a stupně, v jakém oceňování hodnoty majetku reaguje na změny v jeho tržní hodnotě vyplývající z reálného a nominálního ekonomického růstu. Za předpokladu konstantního oceňovacího koeficientu (assessment ratio)⁵ by základna měla růst přímo úměrně k růstu tržní hodnoty.

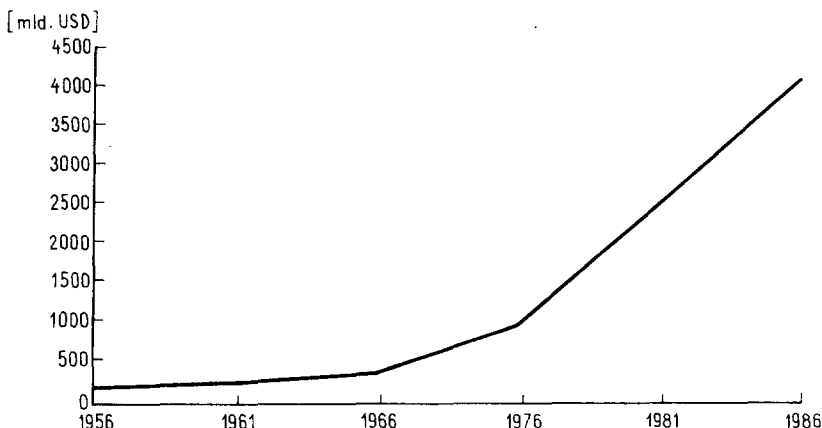
Základna pro zdaňování majetku v USA podstatně vzrostla. V r. 1986⁶ činila téměř 5 bilionů dolarů, což znamenalo oproti r. 1956 více než sedmnáctinásobek.

⁴ Viz [Musgrave 1989]. Zdůrazňujeme fakt, že toto je vedle daňové sazby nejvýznamnější nástroj, kterým místní vlády v rámci mantinelů daných státem ovlivňují výnos majetkových daní.

⁵ poměr ocenění majetku pro daňové účely a jeho tržní hodnoty

⁶ Census se provádí každých pět let, poslední byl v r. 1992. K publikování údajů v příslušných publikacích U.S. Bureau of the Census však pochopitelně dochází až se zpožděním. Proto jsou jako poslední známé údaje uvedena čísla za r. 1986.

GRAF č. 1 Hrubá hodnota majetku oceněného pro účely místně zdaňovaných nemovitostí v USA v letech 1956–86



pramen: U. S. Bureau of the Census, 1987 Census of Governments, Volume 2 Taxable Property Values, Washington, DC, 1989.

Značná část tohoto nárůstu (80 %) připadá na období od poloviny 70. let do poloviny 80. let. Tento nárůst je způsoben kombinací inflace, růstu úrovně ocenění a frekvence znovuoceňování. Drtivý podíl na majetkové daňové základně mají nemovitosti — 4,1 bilionů dolarů v r. 1986, což je téměř dvacetkrát více než tři dekády před tím (viz graf č. 1).

Za těchto okolností, pokud předpokládáme konstantní sazbu majetkové daně, bude majetková daň generovat předvidatelný a stabilní tok příjmů. Mají-li příjmy z majetkových daní odrážet ekonomický růst např. měřený růstem důchodů (důchodová elasticita příjmů z majetkové daně), musejí být naplněny dvě podmínky: 1. tržní hodnota majetku musí korelovat s ekonomickým růstem, 2. místní jurisdikce musí být schopna zohlednit měnící se tržní hodnoty přes proces oceňování.

Stabilní daň bude vesměs generovat příjmy, které se mění relativně méně pomaleji než důchod, tj. příjem je důchodově neelastický.

Obecně, v závislosti na oceňovacích postupech a stupni, ve kterém je zvyšující se tržní hodnota odrážena základnou majetkové daně, je majetková daň elastickým zdrojem příjmu. Avšak jestliže by daná jurisdikce plně závisela na majetkové dani jako zdroji příjmu, byla by permanentně postavena tváří v tvář fiskální mezeře: zatímco při ekonomickém růstu jsou požadavky na služby důchodově elastické, příjmy z majetkové daně nikoliv. Vyplyvající fiskální mezera by vytvářela konstantní tlak na místní představitele, aby zvyšovali daňovou sazbu a majetkové daně.

Alternativně, podle míry diverzifikace struktury příjmů potlačující majetkovou daň ve prospěch důchodově reagujících příjmových zdrojů (tj. daň z příjmu a daň z prodeje), se stane tento problém pro místní vlády méně kritickým.

Závislost na majetkové dani má jak dobré, tak špatné implikace. Majetková daň je považována za základ místního daňového systému pro svou spolehlivost. Úvěroví analytici obecně považují jistý stupeň závislosti na majetkové dani za dobrou věc, neboť indikuje, že místní vláda má spolehlivý zdroj příjmů pro svou dluhovou službu a finanční operace.

Předností příjmů z majetkové daně je jejich předvídatelnost. Příznačné je, že oceněná hodnota pro komunitu je určena a známa předtím, než místní vláda přijme svůj rozpočet pro nadcházející fiskální rok. Při daně daňové základně může místní vláda upravit částku majetkových příjmů tím, že upraví daňovou sazbu. Rozhodnutí nechat konstantní sazbu, když je známo, že oceňovací hodnota poroste, je rozhodnutí o zvýšení příjmů z majetkové daně.

Na druhé straně diverzifikace daňové a příjmové struktury, zejména cestou zavedení místních příjmových a prodejních daní, může zvýšit elasticitu daňové a příjmové struktury a redukovat tlak daňových poplatníků na majetkovou daň.

Stabilita majetkových daní je samozřejmě jen jedním kritériem či důvodem toho, proč by tato daň měla být integrální součástí místního daňového systému. Další kritéria budou diskutována v poslední části článku.

Proces zdaňování majetku a odpovědnost místních vlád

Majetková daň je komplikovanější a odlišná od ostatních daní přinejmenším ve dvojím smyslu.

1. Jak daňová základna, tak daňová sazba jsou determinovány vládou. Základna majetkové daně, což je hodnota majetku oceněného pro daňové účely, musí být často odhadována, poněvadž tržní transakce mají malou frekvenci. Vyplývá to z toho, že majetková daň je založena na zásobě (stavu) bohatství, resp. kapitálu, a ne na ročním ekonomickém toku. Proto metody a procedury pro oceňování hodnoty majetku pro daňové účely musejí být součástí struktury majetkové daně.

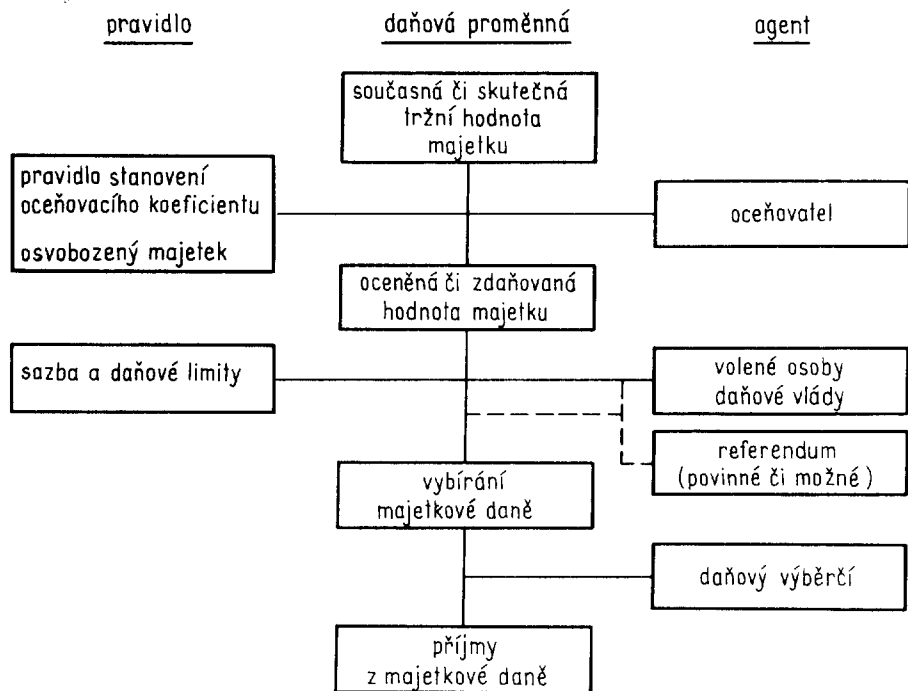
2. Pro různé aspekty daňového procesu jsou v případě majetkové daně příslušné různé vládní agentury, někdy dokonce různé úrovně vlád.

Typický postup pro oceňování, ukládání a vybírání majetkových daní ve Spojených státech ukazuje *schéma č. 1*.

Nejprve je vypočtena odhadcem hodnota majetku (zdaňovaná hodnota) každé části majetku. Je počítána z odhadované tržní ceny majetku podle specifického souboru postupů, obvykle stanovených zákonem státu. Tento odhad tržní hodnoty, oceněná hodnota, je specifikována zákonem či běžnou praxí jako určité procento tržní hodnoty nazývané pravidlo oceňovacího koeficientu. Přinejmenším musí být nějak specifikován rozsah procentní sazby z tržní hodnoty. Daňoví odhadci jsou nyní nejčastěji profesionálními úředníky. Ve většině států jsou místní odhadci omezeni státními zákony a postupy a jejich ocenění může být posouzeno okresními či státními úředníky.

Jestliže různé typy či třídy majetku jsou oceňovány podle různých pravidel poměru oceňování, je daň nazývána klasifikovanou majetkovou daní. Klasifikace představuje cestu, jak změnit rozložení břemene daní z majetku mezi různé typy majetku. Některé typy majetku mohou být od majetkové daně osvobozeny. Oceněná hodnota těchto majetků je implicitně stanovena jako nulová. Ve skutečnosti však osvobozované majetky často nejsou daňovými odhadci brány v úvahu.

Příjem z každé daně je vypočítáván tak, že daňový základ je vynásoben daňovou sazbou. Celkové ocenění hodnoty všeho majetku je dáno příslušnou daňovou jurisdikcí. Představitelé místní vlády, jako je městská rada, rada svazku měst či výbor školního distriktu, stanovují daňovou sazbu dostatečnou k tomu, aby generovala žádané příjmy z daně z majetku. V mnoha státech jsou místní vlády omezeny ve stanovování této daňové sazby zákony států limitujícími daňovou sazbu, příjmy z majetkové daně či obojí.



pramen: Fisher, Ronald C.: State and Local Public Finance, Scott, Foresman and Company, Glenview, Ill. 1987.

Mezi jednotlivými státy existuje velká diverzifikace, jak pokud jde o typy, tak i pokud jde o velikost těchto limitů (viz *tabulka č. 7*). Nejstarší a nejběžněji užívanou formou místních limitů je maximální sazba daně z majetku jak pro majetkové daně souhrnně, tak jen pro specifické účely. Státy ukládají místním vládám buď všezahrnující limity, či limity pro sazby majetkových daní, nebo obojí. Pokud jsou daňové sazby značně pod maximem, pak maximální sazby samozřejmě restringující efekt nemají. A jestliže jsou daňové sazby na maximu, příjem z majetkových daní může růst jen v té míře, jak roste daňové základna.

Odvod majetkové daně, resp. předložený daňový účet je pro každý majetek determinován daňovou sazbou a oceněnou hodnotou daného majetku. Majetkové daně jsou poté vybírány daňovým výběrčím, často municipální či okresní pokladnou. Je běžné, že daňový účet je předkládán jako celek pro každý majetek a vybírán jen jednou úrovní místní vlády, i když daňový závazek odráží sazby ukládané několika překrývajícími se místními vládami. Vybraná majetková daň je poté rozdělena mezi daňové jurisdikce proporčně k jejich sazbám. Ve většině států je majetková daň vybírána ročně či dvakrát ročně.

Efektivní daňová sazba, poměr placené majetkové daně k tržní hodnotě, je užitečnou cestou, jak charakterizovat úroveň stanovené majetkové daně při srovnávání různých majetků či různých jurisdikcí bez ohledu na místní tržní hodnotu a použité koeficienty ocenění.

I když majetkové daně jsou primárně místními daněmi, vláda státu hraje v daňovém procesu také svou roli, a to v různé míře podle jednotlivých států. Vedoucí roli hraje stát v Marylandu a Montaně, kde celé oceňování majetku pro daňové

TABULKA č. 7 Omezení působnosti místních vlád státem v oblasti majetkových daní

typ kontroly	celkem podle stavu v r. 1985	období zavedení		
		po r. 1977	1970—77	před r. 1970
celkem, všechny typy kontrola majetkové daně	96	35	24	37
sazbové limity				
— souhrnné	12	3	2	7
— specifické	31	2	4	25
limit ukládání	21	12	7	2
vzestup ohodnocení	7	6	1	—
plný popis	13	6	5	2
ostatní limity				
obecné příjmy	6	4	1	1
obecné výdaje	6	2	4	—

pramen: Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Significant Features of Fiscal Federalism 1985—1986 Edition.

účely je prováděno státní agenturou. Běžnější je, že počáteční ocenění je prováděno místně. Přitom však je základ daně z majetku vymezen státem s následujícím státním posouzením tak, aby bylo zabezpečeno, že každá místní vláda používá stejná pravidla bez ohledu na místní tržní hodnotu a použité oceňovací koeficienty. Záměrem je vytvořit v daném státě určitý jednotný standard.

Vlády států zavádějí jednotné standardy oceňovacích koeficientů ze dvou důvodů. Za prvé, hodnota zdaňovaného majetku *per capita* může být využívána pro alokaci státních dotací. Větší dotace jde méně bohatým komunitám, což jsou ty, které mají nižší *per capita* oceněnou hodnotu. Vyvolává to samozřejmě snahu místních vlád o podceňování daňového základu tak, aby získaly větší státní pomoc. Cílem vyrovnávání ocenění je eliminovat tento problém tím, že se zajišťuje, aby oceňované hodnoty byly souměřitelné mezi různými lokalitami. Za druhé, jednotná pravidla pro poměr oceňování mohou sloužit také ke zlepšení daňové spravedlnosti. Všichni daňoví poplatníci v dané komunitě s majetkem ve stejné tržní hodnotě pak platí stejnou daň.

Ve Spojených státech existuje jedna zajímavá věc. Daňoví poplatníci mají často příležitost přímo určit či přinejmenším ovlivnit daňovou sazbu prostřednictvím referenda. V některých případech je referendum nařízené, v jiných je nezávazné či povinné jen při naplnění určitých okolností. Tato fiskální referenda jsou nejběžnější v nezávislých školských distriktech, jsou však občas využívána i pro obecné záměry místních vlád.

Ve třinácti státech USA byly zavedeny tzv. „truth-in taxation“ postupy. Ty ukládají místním vládám povinnost stanovit sazbu majetkové daně tak, aby generovala takovou částku příjmu v následujícím fiskálním roce, jaká byla vybrána v roce minulém (při známé změně oceněné hodnoty). Jestliže si místní vláda přeje stanovit sazbu vyšší než tuto „stejněpříjmovou“ sazbu, má povinnost použít speciálních postupů. Ty obvykle zahrnují oznámení o předpokládaném daňovém zvýšení, veřejné slyšení a speciální hlasování představitelů místních vlád o sazbě daně z majetku.

Jak již bylo uvedeno výše, majetková daň je stále třetí nejdůležitější daň ve Spojených státech a zachovává si dominantní postavení v místním zdanění. Na druhé straně se však místní majetková daň stala předmětem kritiky. Revolta daňových poplatníků v posledních letech vedla ke snížení závislosti místních rozpočtů na majetkových daních obecně a ke snížení břemene majetkové daně u obytných domů speciálně. Otázka zní: Jaké jsou obecné argumenty ve prospěch majetkové daně v systému místních příjmů? Proč je majetková daň pro místní finance ve Spojených státech tak důležitá? V závěru článku se pokusíme stručně shrnout úlohu majetkových daní v systému příjmů místních vlád.⁷

Majetková daň je vhodným a důležitým prvkem systému místních příjmů ze dvou základních důvodů:

(1) tato daň lépe než jiné daně splňuje kritéria kladená na zdroje místních vlád a stejně tak, ale

(2) specifičtěji, majetková daň slouží jako daň přinášející prospěch (benefit tax) tím, že zlepšuje efektivnost činnosti místní vlády. Vazba mezi placenými daněmi a získaným prospěchem podporuje efektivnost zajišťování místních statků; proto je tento vztah považován za žádoucí charakteristiku zdroje místních příjmů.

1. Majetková daň jako prvek dobrého příjmového systému

Ekonomové zabývající se veřejnými financemi obecně souhlasí s tím, že dobrý příjmový systém by měl generovat příjmový tok, který je relativně produktivní a stabilní ve vztahu k průmyslovému cyklu, že příjmové zdroje by měly být relativně neutrální, pokud jde o jejich dopad na ekonomická rozhodnutí, že systém by měl být jednoduchý a předvídatelný a že by měl být spravedlivý. Ve srovnání s ostatními potenciálními zdroji místních daňových příjmů místní majetková daň „boduje“ dobře ve všech těchto kritériích.

Příjmová produktivita

Majetková daň je nejvýnosnějším zdrojem státních a místních obecných příjmů (viz část článku „Majetkové daně, jako hlavní zdroj pro místní rozpočty“). Poněvadž se daň aplikuje na hodnotu aktiv, relativně nízká sazba může přinést významnou částku příjmů. Je zřejmé, že tato daň je produktivním zdrojem místních příjmů.

Jak jsme viděli v části „Stabilita příjmů z majetkových daní“, majetková daň generuje stabilní příjmový tok. Obecně, trh nemovitostí odráží dlouhodobé hodnoty aktiv, které tendují k tomu, zohledňovat roční změny v úrovni ekonomické aktivity pomaleji než ekonomické toky typu prodeje a důchodu. Změny daňové základny u majetkové daně jsou tak většinou mírněny oceňovacími praktikami, které pokrývají změny v hodnotě nemovitostí. Proto se na majetkovou daň obec-

⁷ Názory na majetkové daně jako takové i na jejich postavení v systému místních financí jsou ve Spojených státech pochopitelně různé. Na toto téma probíhá nejen bohatá diskuze v odborné literatuře, ale vzhledem k citlivosti problému pro velkou část amerických občanů jsou tyto otázky prakticky permanentně předmětem intenzivní pozornosti veřejnosti. Majetková daň, resp. zejména daň z domovního majetku, je v USA nejméně oblíbenou daň. Přes značnou kritiku si však majetková daň své významné postavení udržuje. Podle našeho názoru to nevyplývá primárně z určité „historické setrvačnosti“ amerického daňového systému, ale z toho, že nehledě na řadu problematických aspektů je majetková daň objektivně v místním daňovém systému nezastupitelná.

ně nahlíží jako na relativně stabilní daňový zdroj — zvláště když je srovnávána s ostatními potenciálními zdroji příjmů pro místní rozpočty, jako jsou prodejní a důchodové daně.

Neutralita

Neutralita ve zdanění požaduje, aby daně měly minimální vliv na soukromá ekonomická rozhodnutí. Daně, jímž se dá lehce vyhnout, mají největší bezprostřední vliv na soukromá ekonomická rozhodnutí. To je případ místních prodejních daní (jednotlivec se může vyhnout dani buď tím, že redukuje spotřebu zboží, či může jít do jurisdikce, kde tato daň neexistuje) a místní daně z osobních příjmů (jednotlivec se může vyhnout této dani tím, že bude bydlet v jurisdikci, kde tuto daň nemají).

Daně, kterým je nesnadné se vyhnout, mají na ekonomická rozhodnutí menší dopad. Daň z nemovitosti je vyměřována z hodnoty nemovitosti. Z krátkodobého hlediska je každá nemovitost imobilní a je málo vlastníků, kteří se mohou této dani vyhnout. Daň z majetku má tendenci zkreslovat soukromá ekonomická rozhodnutí méně než ostatní místní daně.

Jednoduchost

Daně mohou být příčinou zkreslení alokace ekonomických zdrojů, jestliže jsou složité a obtížné spravovatelné. V této situaci daňový poplatník může utratit značné prostředky, aby vyhověl zákonu, a místní jurisdikce může vydat značné prostředky na daňovou správu. Například pro mnoho daňových poplatníků je daň z osobních příjmů komplikovanou daní a také daňová jurisdikce vyčleňuje značné zdroje na to, aby mohla zpracovávat, vynucovat a kontrolovat daňová přiznání.

Majetková daň je ve Spojených státech převážně daní z nemovitostí, neboť ostatní majetkové daně (z hmotného a nehmotného majetku) byly systematicky z daňové základny odstraňovány (zejména kvůli administrativním těžkostem). Místní vlády mají dobře vybudovaný aparát pro správu majetkové daně. Proto vůči ostatním potenciálním zdrojům místních daní, jejichž daňová základna je postavena na ročních tocích a musí být evidována a ověřována, je majetková daň relativně snadno spravovatelná a přináší pro daňové poplatníky nízké náklady na daňová přiznání.

Spravedlnost

Spravedlnost, pokud jde o majetkovou daň, má dvě dimenze; spravedlnost mezi jurisdikcemi a spravedlnost mezi jednotlivci.

V prvním případě horizontální spravedlnosti daňová základna majetkové daně přináší, pokud jde o její rozdílnosti mezi jurisdikcemi, nevýhody: jurisdikce s limitovanou daňovou základnou majetkové daně musejí mít vyšší sazby, aby získaly dostatečný příjem zajišťující minimální úroveň veřejných statků. Ve skutečnosti však tradiční spotřební a důchodové daně tendují k větším disparitám mezi jurisdikcemi než majetkové daně.

Druhý případ se týká rozdělení daňového břemena mezi důchodové skupiny. Ekonomové se obvykle domnívají, že významná část majetkové daně spočívá na jednotlivcích, kteří získávají důchod z kapitálu, který je vesměs soustředěn u vyšších příjmových skupin. Tato část majetkové daně je tak obecně považována za progresivní. Do té míry, v jaké je majetková daň daní ze spotřeby domácností, je obecně považována za relativně proporcionální mezi jednotlivými důchodovými skupinami. Majetková daň u spotřeby domácností by měla být proporcionální.

Spotřební daně jsou všeobecně považovány za relativně regresivní. Místní příjmové daně tendují k tomu být spíše proporcionální než progresivní. Pokud jde o toto kritérium, vychází tak majetková daň ve srovnání s ostatními potenciálními místními daňovými zdroji opět dobře.

Majetkové daně jako poplatky za prospěch

Místní majetková daň má řadu předností z hlediska principu prospěchu ze zdanění.

Za prvé, většina veřejných statků zajišťovaná municipálními vládami směřuje k prospěchu pro vlastníky místních majetků. Například v r. 1987 celých 60 % celkových přímých výdajů měst šlo na dopravu, veřejnou bezpečnost, kanalizaci, parky, rozvoj bydlení a všeobecnou administrativu. Protože tyto výdaje obecně prospívají vlastníkům nemovitostí, princip prospěchu ze zdanění podporuje financování těchto výdajů z místní majetkové daně. V souladu s touto logikou by majetková daň neměla být prvořadým zdrojem pro opatrování těch statků, které prospívají rezidentům i nerezidentům způsobem, který nesouvisí s vlastnictvím majetku v dané lokalitě. Například přímý prospěch ze základního vzdělání není rozdělován mezi všechny vlastníky majetku v proporci s hodnotou jejich majetku, ale spíše zohledňuje počet dětí ve veřejných školách.

Za druhé, majetková daň je obecně daní viditelnou. Vlastníci majetku dostávají účet každoročně a tento účet poskytuje jasnou indikaci o nákladech vlastníka na místní služby zajišťované místní vládou. Každá jurisdikce tak nabízí identifikovatelný „balík“ veřejných statků s identifikovatelnými náklady pro vlastníka majetku. Tento argument implicitně předpokládá, že prospěch je rozdělován mezi vlastníky majetku v proporci k jejich závazkům z majetkové daně. Podle obvyklých standardů daňové jednotnosti to implikuje, že prospěch je rozdělován proporčně k tržní hodnotě. To je pádný argument pro jednotné oceňování všech nemovitostí.

Když domácnost či firma hodnotí alternativy umístění své nemovitosti v určité metropolitní oblasti, berou na vědomí i tento soubor veřejných statků a s tím spojené závazky placení majetkové daně. Shrnutí: majetková daň slouží jako „daňová cena“ spojená se specifickým souborem veřejných statků. Domácnosti a firmy „kupují“ tu komunitu, která zabezpečuje nejžádanější „balík“ statků a služeb za akceptovatelnou „cenu“. Tato „volba nohama“ směřuje k tomu, uvést poptávku po veřejných službách jednotlivci do rovnováhy s nabídkou zajišťovanou místní vládou.

LITERATURA

BELL, M. E.—BOWMAN, J. H.: Property Taxes, in Local Government Finance: Concepts and Practices, Government Finance Officers Association, Chicago 1991.

BOWMAN, J. H.: Property Tax Overview, in: Technical Supplement to the Report of the Maryland Commission on State Taxes and Tax Structure. Volume II, 1990.

Federal—State—Local Fiscal Relations: Report to the President and the Congress. Office of State and Local Finance Department of the Treasury 1985.

FISHER, R. C.: State and Local Public Finance. Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois 1987.

Municipal Finance Issues and the State and Local Tax Structure in Maryland, in Technical Supplement to the Report of the Maryland Commission on State Taxes and Tax Structure. Volume I, 1990.

MUSGRAVE, R. A.—MUSGRAVE, P. B.: Public Finance in Theory and Practices. Fifth edition. McGraw-Hill Book Comp., New York 1989.

ULBRICH, H. H.: Nonproperty Taxes, in Local Government Finance: Concepts and Practices, Government Finance Officers Association, Chicago 1991.

U. S. Bureau of the Census, 1987 Census of Governments, Volume 2 Taxable Property Values, Government Printing Office, Washington, DC, 1989.

U. S. Bureau of the Census, Government Finances: 1990—91. Government Printing Office, Washington, DC, 1993.

SUMMARY

The Role of Property Taxes in U. S. Local Government Finance

Milena HORČICOVÁ, Deputy Director, Financial Policy Department, Czech Ministry of Finance

The considerable U. S. experience with property taxes and their role in local government finance should be relevant to the development of Czech property taxes.

In the United States, property taxes have always been the most important revenue source for local government. It is the only tax that is used in all 50 states. Property tax is the oldest major form of taxation in the U. S. and it is the third most important tax in terms of revenue produced. The jurisdiction and assessment procedures connected with property taxes are very comprehensive and generally rest with the local levels of government,

Property taxes are a huge issue and for this reason the author concentrates on only one aspect: the relationship between property taxes and local government finance in the United States. The first part of the article reviews how property taxes are utilized as the major revenue source for local governments. The second part discusses the stability of revenues from property taxes. The third part explains the process of taxing property and the local government's role in this process. The final part summarizes the arguments for including property taxes in the local government system.