
EVALUATIE MIDDELINGSREGELING

NOVEMBER 2018
MINISTERIE VAN FINANCIËN

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 3 |
| 1. Inleiding..... | 6 |
| 2. Achtergrond..... | 8 |
| 2.1 Geschiedenis | 8 |
| 2.2 Doel | 9 |
| 2.2.1 Omschrijving | 9 |
| 2.2.2 Discussie | 9 |
| 2.3 Voorbeeldberekeningen | 11 |
| 3. Methode en data | 13 |
| 4. Resultaten..... | 14 |
| 4.1 Huidige middelingsregeling | 14 |
| 4.1.1 Budgettair belang | 14 |
| 4.1.2 Administratieve lasten en uitvoeringskosten | 15 |
| 4.1.3 Daadwerkelijk gebruik | 16 |
| 4.1.4 Potentieel gebruik en benutting | 20 |
| 4.2 Toekomstige ontwikkelingen | 22 |
| 4.2.1 Tweeschijvenstelsel..... | 22 |
| 4.2.2 Administratieve lasten en uitvoeringskosten | 25 |
| 5. Beleidsopties | 26 |
| 5.1 Kanttekeningen bij de middelingsregeling in huidige vorm..... | 26 |
| 5.2 Behouden middelingsregeling in huidige vorm | 27 |
| 5.3 Aanpassen middelingsregeling | 27 |
| 5.3.1 Betrekken afbouw algemene heffingskorting..... | 27 |
| 5.3.2 Drempelbedrag indexeren | 30 |
| 5.4 Afschaffen middelingsregeling..... | 30 |
| 6. Conclusies | 32 |
| Bijlagen | 34 |
| Bijlage 1 – Berekening potentiële hoogte middelingsteruggave | 34 |
| Bijlage 2 – Figuren en tabellen bij huidige middelingsregeling..... | 35 |
| Bijlage 3 – Figuren en tabellen bij toekomstige ontwikkelingen..... | 38 |
| Bijlage 4 – Figuren en tabellen bij beleidsopties..... | 39 |

Samenvatting

Sinds de Wet inkomstenbelasting 1964 bevat het Nederlandse fiscale stelsel een faciliteit waarmee het progressienadeel van sterk wisselende inkomens kan worden gecompenseerd: de middelingsregeling. Deze regeling maakt het mogelijk de over drie jaren geheven inkomstenbelasting te herberekenen op basis van het gemiddelde inkomen. Hoewel de regeling in het originele wetsontwerp uitsluitend gericht was op ondernemers, zijn bij invoering van de wet ook het inkomen uit loondienst en andere bestanddelen van het (huidige) box-1 inkomen in de middelingsregeling betrokken. In het verleden is niet expliciet vastgelegd of de regeling specifiek bedoeld is voor bepaalde groepen mensen of bepaalde situaties. Daardoor is niet duidelijk of in bepaalde gevallen een progressienadeel juist beoogd of maatschappelijk aanvaard is en compensatie via de middelingsregeling dus niet gewenst is.

Deze evaluatie onderzoekt in welke mate de middelingsregeling doeltreffend en doelmatig is. De gegevens die gebruikt worden om deze vragen te onderzoeken stammen uit jaren waarvoor een (bijna) compleet overzicht van middelingsteruggaven beschikbaar is. Het meest recente middelingstijdvak dat gebruikt wordt in de analyse is 2011-2013, aangezien pas na vijf jaar 99% van de verzoeken afgehandeld is.

Gebruik en benutting

Ten eerste is gekeken naar het huidige gebruik van de regeling. Het blijkt dat jaarlijks circa 50.000 belastingplichtigen gebruik maken van de middelingsregeling en dat dit tot een budgettair beslag van tussen € 70 mln. en € 90 mln. leidt. De gemiddelde middelingsteruggave ligt tussen € 1.550 en € 1.700, maar de mediaan (de middelste waarde) ligt een stuk lager op ongeveer € 900. Dit komt doordat het grootste gedeelte van de middelingsteruggaven (circa 27.000) kleiner is dan € 1.000, maar er daarnaast jaarlijks ook ongeveer 3.000 gevallen zijn waarbij belastingplichtigen meer dan € 5.000 terugkrijgen.

Gemiddeld maken elk jaar iets meer niet-ondernemers (circa 28.000) gebruik van de regeling dan ondernemers¹ (circa 21.000). Omdat er in Nederland veel meer mensen in loondienst zijn dan ondernemers, is het relatieve gebruik bij ondernemers wel veel groter: 2,4% van de ondernemers maakt per jaar gebruik van de middelingsregeling, tegen 0,2% van de niet-ondernemers. Verder zijn opvallend veel gebruikers van de regeling tussen de 25 en 30 jaar; dit zijn waarschijnlijk starters op de arbeidsmarkt). De middelingsteruggave is gemiddeld echter een stuk hoger bij oudere gebruikers van de regeling. Bij een uitsplitsing naar inkomen valt op dat, zoals verwacht kan worden, de meeste gebruikers van de regeling een gemiddeld inkomen hebben rond de schijfgrenzen waar tariefverschillen optreden. Ook blijkt dat de gemiddelde middelingsteruggave voor hoge inkomens veel hoger is dan die van lagere inkomens.

Uit het inkomenspatroon van de gebruikers blijkt dat 30% binnen de categorie starter (of structureel meer verdienen) valt en 28% binnen de categorie stopper (of structureel minder verdienen). Ongeveer 19% heeft een onregelmatig wisselend inkomen (bijvoorbeeld een ondernemer met fluctuerende winst), 18% heeft een incidentele piek in het inkomen (bijvoorbeeld een bonus) en 5% heeft een incidentele inkomensdip (bijvoorbeeld een sabbatical).

De benutting van de middelingsregeling is laag: 85% van de belastingplichtigen die recht hebben op een middelingsteruggave maakt er geen gebruik van. Het budgettaire beslag van de regeling zou vier keer zo groot zijn bij volledige benutting. Vooral mensen die recht hebben op een lage middelingsteruggave en/of een laag inkomen hebben, benutten de regeling nauwelijks. Ook ligt de benutting een stuk lager bij mensen in loondienst dan bij zelfstandigen.

Het indienen en verwerken van middelingsverzoeken is voor de Belastingdienst administratief relatief bewerkelijk. De Belastingdienst verwerkt en controleert deze verzoeken namelijk handmatig. Dit leidt tot uitvoeringskosten van € 1,1 mln. voor de Belastingdienst, met een personeelsbeslag van 15 FTE.

¹ Voor deze evaluatie wordt de groep ondernemers gedefinieerd als IB-ondernemers die recht hebben op de zelfstandigenaftrek (dus exclusief dga's).

Verder is het ook voor burgers complex om de middelingsregeling toe te passen. Zij dienen immers zelf het initiatief te nemen om de regeling toe te passen en zelf een herberekening te maken op basis van de juiste gegevens. Dit leidt voor burgers tot € 2 mln. aan administratieve lasten (schatting 2015).

Recente beleidswijzigingen en toekomstige ontwikkelingen

Hoewel de middelingsregeling in de afgelopen jaren ongewijzigd is gebleven, heeft recent wel een relevante beleidswijziging plaatsgevonden. Sinds enkele jaren zijn sommige heffingskortingen, waaronder de algemene heffingskorting, inkomensafhankelijk geworden. Dit betekent dat deze heffingskortingen nu effect hebben op de mate waarin belastingplichtigen progressienadeel hebben. Heffingskortingen worden echter niet meegenomen in de middelingsregeling, waardoor de regeling niet compenseert voor dit progressienadeel.

In het Belastingplan 2019 is opgenomen dat vanaf 2021 een tweeschijvenstelsel geldt, waarbij het tariefverschil tussen de huidige eerste en tweede schijf verdwijnt en het tariefverschil tussen de huidige derde en vierde schijf juist oploopt². Hierdoor zullen alleen nog mensen met een inkomen dat incidenteel in het toptarief valt (momenteel meer dan € 68.507) en sommige AOW-gerechtigden gebruik kunnen maken van de middelingsregeling. Dit betekent dat het aantal potentiële gebruikers met ongeveer 60% zal dalen. De gemiddelde hoogte van een middelingssteruggave zal echter sterk toenemen, mede door het grotere verschil tussen het basis- en toptarief. Dit leidt ertoe dat het potentiële budgettaire belang met circa 20% zal dalen, een stuk minder dan de daling in het gebruikersaantal.

Daarnaast introduceert de Belastingdienst begin 2019 een applicatie die naar verwachting de toepassing en de uitvoering van de regeling zal vereenvoudigen voor zowel de burger als de Belastingdienst.

Reikwijdte

De parlementaire stukken uit het verleden zijn niet duidelijk over in welke gevallen een progressienadeel maatschappelijk aanvaardbaar is en in welke gevallen compensatie via middeling redelijk is. De vraag kan bijvoorbeeld gesteld worden of de categorieën starters en stoppers (60% van de gebruikers), naast collectieve sociale zekerheid, pensioenregelingen en de mogelijkheid tot verliesverrekening, fiscale compensatie behoeven voor progressienadeel waarop zij mogelijk zelf invloed hebben. Bij ondernemers worden inkomensschommelingen vaker veroorzaakt door externe factoren (zoals het weer of marktomstandigheden), maar voor hen zijn er ook andere mogelijkheden om deze schommelingen deels te mitigeren, bijvoorbeeld door onder voorwaarden reserves of voorzieningen te vormen, verliescompensatie te gebruiken of (indien mogelijk) willekeurig af te schrijven.

Verder beperkt de middelingsregeling zich tot de tarieven in box 1 van de inkomstenbelasting en worden progressie-effecten van de heffingskortingen en van de toeslagen buiten beschouwing gelaten. Ook de correctie op de verschuldigde belasting, als gevolg van de tariefmaatregel die het maximale aftrektarief van bepaalde aftrekkosten (zoals de aftrekbare kosten eigen woning) beperkt, blijft buiten beschouwing.

Daarnaast kan de middelingsregeling door het eenmalige karakter van de regeling en de vaak lange periode tussen het progressienadeel en het verkrijgen van de compensatie niet gezien worden als koopkrachtondersteuning (hoewel dat strikt genomen ook niet het doel van de regeling is). Bij ongewijzigde voortzetting zal door de verwachte invoering van het tweeschijvenstelsel per 2021 de potentiële groep gebruikers van de regeling verschuiven naar vrijwel uitsluitend hogere inkomens. Gezien het bovenstaande is deze evaluatie een natuurlijk moment om de middelingsregeling fundamenteel te heroverwegen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Door de lage benutting, de relatief hoge uitvoeringskosten en het niet meenemen van de inkomensafhankelijkheid van heffingskortingen zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid van de middelingsregeling beperkt. De regeling bereikt uiteindelijk slechts 15% van de belastingplichtigen die ervoor in aanmerking komen. Samen met de verwachte ontwikkelingen als gevolg van invoering van

² Voor AOW-gerechtigden blijft het verschil tussen de tweede en derde schijf bestaan.

het tweeschijvenstelsel leidt dit ertoe dat er serieuze kanttekeningen te plaatsen zijn bij de (toekomstige) effectiviteit van de middelingsregeling.

Beleidsopties

Als de regeling onveranderd blijft bestaan, kunnen deze kanttekeningen niet of slechts in beperkte mate weggenomen worden. Wel kan getracht worden de doeltreffendheid te vergroten door de regeling beter onder de aandacht te brengen van potentiële gebruikers.

Sommige van de kanttekeningen bij de regeling zouden (gedeeltelijk) weggenomen kunnen worden door de regeling aan te passen, bijvoorbeeld door het betrekken van de afbouw van de algemene heffingskorting (AHK) bij de middelingsregeling. Een reden om deze afbouw niet meer uit te zonderen van de regeling is dat het effect ervan de facto hetzelfde is als dat van het verhogen van de huidige tweede en derde schijf. Daarnaast zou dit (binnen het tweeschijvenstelsel) middeling weer mogelijk maken voor mensen met lagere inkomens. Het aantal gebruikers zou hierdoor dus toenemen, maar de gemiddelde hoogte van een middelingsteruggave zou juist sterk dalen. Dit leidt tot een daling in het budgettaire beslag, maar een stijging in de uitvoeringskosten. Verder blijven er in deze variant problemen bestaan met zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de regeling.

Gezien deze bewaren is het ook een optie om de middelingsregeling af te schaffen. Dit zou leiden tot een vereenvoudiging van het belastingstelsel en tot een kasopbrengst die, afhankelijk van het gekozen overgangsrecht, enkele jaren na afschaffing volledig gerealiseerd wordt. Het nadeel van deze optie is dat de regeling wegvalt voor iedereen, ongeacht de achtergrond van het progressienadeel. Door invoering van het tweeschijvenstelsel zou het progressienadeel door tarieven echter toch nog maar een kleine groep hogere inkomens treffen.

1. Inleiding

In deze evaluatie, die is aangekondigd in de miljoenennota 2018, wordt onderzocht hoe doeltreffend en doelmatig de middelingsregeling is. De middelingsregeling heeft als doel het beperken van het progressienadeel bij (sterk) wisselende jaarinkomens uit werk en woning (box 1) door middel van een teruggaafmogelijkheid. Als de totale inkomensheffing op basis van het gemiddelde inkomen over drie aaneengesloten kalenderjaren € 545 lager is dan de heffing op basis van de werkelijke inkomens in box 1, heeft de belastingplichtige recht op een teruggaaf voor zover het verschil het drempelbedrag overtreft. Dit recht dient de belastingplichtige te effectueren door een verzoek in te dienen bij de Belastingdienst met daarin een overzicht van de daadwerkelijk verschuldigde inkomensheffing (vóór aftrek van heffingskortingen) in elk van de drie kalenderjaren en de herrekende waardes.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de middelingsregeling te onderzoeken, wordt eerst in kaart gebracht welke groepen op dit moment gebruik kunnen maken van de regeling, in welke mate zij daadwerkelijk bereikt worden door de regeling en welke uitvoeringskosten, administratieve lasten en budgettaire kosten hiertegenover staan. Vervolgens wordt onderzocht welke toekomstige ontwikkelingen op het gebied van administratieve lasten en uitvoeringskosten een effect zullen hebben op de (doeltreffendheid van de) middelingsregeling en welke impact het voorgenomen tweeschijvenstelsel daarop heeft. Tot slot wordt een aantal beleidsopties in kaart gebracht: het onverkort handhaven van de bestaande regeling, het verbeteren van de regeling en het afschaffen van de regeling. De onderstaande deelvragen worden in dit rapport beantwoord:

Huidige middelingsregeling

- Wat is het gebruik en budgettaire belang van de middelingsregeling en hoe heeft dit zich over de jaren heen ontwikkeld?
- Hoe groot zijn de administratieve lasten voor de burger en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst bij toepassing van de middelingsregeling?
- Welke groepen belastingplichtigen maken in welke mate gebruik van de regeling?
- Hoe groot is het verschil tussen het potentiële en daadwerkelijke gebruik van de regeling?

Toekomstige ontwikkelingen

- Hoe ontwikkelen de administratieve lasten en uitvoeringskosten zich?
- Wat is het verwachte effect van het invoeren van het tweeschijvenstelsel op het gebruik van de middelingsregeling?

Beleidsalternatieven

- Wat zijn de implicaties van het ongewijzigd voort laten bestaan van de middelingsregeling?
- Zijn er mogelijkheden om de huidige middelingsregeling te verbeteren?
- Wat is het effect van het afschaffen van de middelingsregeling?

Deze evaluatie is uitgevoerd door medewerkers van het Ministerie van Financiën. De begeleidingscommissie bij de evaluatie bestond uit een vertegenwoordiger van het Centraal Planbureau (CPB) en vertegenwoordigers van de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Financiën (FIN), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

In hoofdstuk 2 van dit evaluatierapport worden de historie en het doel van de middelingsregeling beschreven. Verder wordt de huidige werking van de regeling aan de hand van twee voorbeelden toegelicht. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de gehanteerde methode en data om de deelvragen te beantwoorden. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de data-analyses beschreven en worden de

deelvragen over de huidige regeling en de toekomstige ontwikkelingen beantwoord. Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van de beleidsopties. Het rapport wordt afgesloten met de conclusies in hoofdstuk 6.

2. Achtergrond

Dit hoofdstuk behandelt de geschiedenis en het doel van de middelingsregeling, waarbij het doel in zijn context geplaatst wordt door (in het verleden tot stand gekomen) discussies op te nemen en de implicaties daarvan te duiden. Tot slot wordt de werking van de middelingsregeling geïllustreerd aan de hand van twee voorbeeldberekeningen.

2.1 Geschiedenis

In deze paragraaf wordt de totstandkoming van de middelingsregeling toegelicht.

Wet inkomstenbelasting 1964

Al in 1953 werd in het parlement gesproken over een fiscale faciliteit op basis waarvan het progressienadeel van sterk wisselende inkomens (voor ondernemers) moest worden gemitigeerd.³ Invoering van de faciliteit heeft destijds geen doorgang gevonden omdat met de invoering veel werk gepaard zou gaan en het bestaan van de faciliteit weinig voordeel voor de belastingplichtige zou opleveren. Daarnaast bestonden er al twee faciliteiten die het progressienadeel van wisselende inkomens beperkten: het instituut van verliescompensatie en het bestaan van bijzondere tarieven.

Toch werd enkele jaren later in artikel 67 van de Wet inkomstenbelasting 1964 een faciliteit opgenomen die later *de middelingsregeling* is gaan heten.⁴ Het doel van de regeling was om *“een voorziening te treffen voor de gevallen waarin de gevolgen van het ongelijkmatig genieten van het inkomen sterk spreken.”*⁵ Hoewel de regeling in het originele wetsontwerp uitsluitend gericht was op ondernemers heeft de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel aanleiding gegeven om ook winsten uit één beroep en inkomens uit éénzelfde dienstbetrekking in de middelingsregeling te betrekken.⁶ Verder was een middelingssteruggaaf slechts mogelijk indien de teruggaaf bepaalde drempels zou overtreffen⁷ om zo het aantal herrekeningsgevallen tot aanvaardbare proporties terug te brengen.⁸

Wijziging 1987

In 1987 deed de Commissie-Oort (SER) het voorstel om de middelingsregeling af te schaffen.⁹ Als redenen werden aangedragen dat de regeling technisch zeer gecompliceerd was en dat door een verlenging van de eerste tariefschijf het profijt en gebruik van de regeling zouden afnemen. Tijdens de parlementaire behandeling werd er in adviezen echter op gewezen dat met name in de landbouw en in het midden- en kleinbedrijf het verschijnsel van sterk fluctuerende winsten zich veelvuldig voordeed.¹⁰

Daarom heeft de wetgever de middelingsregeling behouden, zij het in gewijzigde vorm. Waar de regeling voorheen slechts zag op winst uit éénzelfde onderneming of inkomsten uit éénzelfde dienstbetrekking werd in het nieuwe artikel 66a van de Wet IB 1964 voorgesteld middeling mogelijk te maken op basis van belastbare sommen. Dit betekende dat alle bestanddelen van het inkomen in de middeling werden betrokken. *“Met deze wijziging wordt op tal van punten een vereenvoudiging van de middelingsregeling mogelijk”*, aldus de memorie van toelichting.¹¹

Verder kon in de middelingsregeling nieuwe stijl het kalenderjaar waarin de belastingplichtige de leeftijd van 65-jaar bereikte niet in het middelingstijdvak worden betrokken. Ook zou een teruggaaf van een bedrag aan belasting slechts plaatsvinden voor zover het verschil van geheven en herrekenende belasting 1200 gulden te boven ging. Deze 1200 gulden was afgestemd op het toenmalige

³ Kamerstukken II 1953/54, 3037-3042, nr. 5, p. 17.

⁴ Kamerstukken II 1963/64, 5380, nr. 156, p. 11.

⁵ Kamerstukken II 1958/59, 5380, nr. 3, p. 29.

⁷ Kamerstukken II 1963/64, 5380, nr. 37, p. 11.

⁷ Het herrekenende belastingbedrag diende meer dan vijf percent lager te zijn dan het daadwerkelijk (reeds) verschuldigde belastingbedrag en tevens met meer dan f 150 te verschillen.

⁸ Zie voetnoot 3.

⁹ SER, *‘Advies belastingvereenvoudiging’*, publicatie 17, 16-10-1987, p. 70.

¹⁰ Kamerstukken II 1987/88, 20 595, nr. 3, p. 14.

¹¹ Kamerstukken II 1987/88, 20 595, nr. 3, p. 63.

minimumteruggaafbedrag van het T-biljet vermenigvuldigd met drie (de drie jaren van het middelingsstijdvak).¹²

Wet inkomstenbelasting 2001

Bij invoering van de Wet IB 2001 is de middelingsregeling, zij het in iets gewijzigde vorm, overgenomen. Zo werd in de middelingsregeling onder de Wet IB 1964 geen rekening gehouden met de beperkte effectuering van belastingvrije sommen. Bij de vervanging van de belastingvrije sommen door heffingskortingen werd bezien hoe dit element zoveel mogelijk kon worden opgenomen in het nieuwe stelsel. Voorkomen moest worden dat bijvoorbeeld starters op de arbeidsmarkt de middelingsregeling zouden kunnen gebruiken om alsnog de heffingskorting te claimen voor jaren waarin zij niet verdienden. Dit was mogelijk door in het nieuwe stelsel de middelingsregeling toe te passen zonder rekening te houden met de heffingskorting.¹³

De ons direct omringende landen (België en Duitsland) kennen overigens geen vergelijkbare regeling.

2.2 Doel

In deze paragraaf wordt ingegaan op het doel van de middelingsregeling. Omdat het doel bij de totstandkoming van de regeling eng geformuleerd is, wordt het doel in zijn wetshistorische context geplaatst. Dat wil zeggen dat enkele in het verleden opgekomen (parlementaire) discussies worden aangekaart om zo meer duiding te geven aan het doel van de regeling. Bij voorbaat wordt opgemerkt dat deze duiding voor interpretatie vatbaar is.

2.2.1 Omschrijving

Het doel van de middelingsregeling is het voorkomen van een progressienadeel als gevolg van sterk fluctuerende inkomens. In het verleden is nauwelijks expliciet kenbaar gemaakt of de regeling specifiek bedoeld is voor bepaalde groepen of situaties. De hoogste Nederlandse rechter heeft bevestigd dat de toepassing van de middelingsregeling slechts gebonden is aan formele vereisten en dat de achtergronden van de fluctuaties in het inkomen irrelevant zijn.¹⁴

2.2.2 Discussie

Ondanks dat het arrest van de Hoge Raad bevestigt dat de reden achter de inkomensfluctuaties niet relevant is voor toepassing van de middelingsregeling, heeft zich in het verleden een aantal (parlementaire) discussies voorgedaan met betrekking tot het object¹⁵ en subject¹⁶ van de regeling.

Object

Ten tijde van totstandkoming van de regeling zijn vragen gesteld waarom de regeling slechts van toepassing was op winst uit onderneming.¹⁷ Daarop antwoordde het toenmalig kabinet dat *“een algemene regeling inzake herrekening niet uitvoerbaar zou zijn. Daarom is allereerst gezocht naar een beperking tot die gevallen waarin zich de grootste schommelingen plegen voor te doen, hetgeen juist met betrekking tot de winst uit onderneming het geval is.”* Naar aanleiding van verdere vragen vanuit de Kamer is de regeling nadien aangepast en ook van toepassing verklaard op sterk fluctuerende looninkomsten. Daarbij merkte de bewindspersoon nog wel op dat de regeling zich niet moet uitstrekken tot gevallen waarvoor zij nooit bedoeld is, indien men bijvoorbeeld door een erfenis of schenking in een andere inkomenspositie komt te verkeren.

Voorts is er, bij de totstandkoming van de regeling, discussie geweest over de hoogte van het drempelbedrag. Het toenmalige kabinet wijst op de afruil tussen het aantal middelingsverzoeken en het profijt voor de belastingplichtige: *“zouden de thans geldende grenzen worden verlaagd ... dan moet met rond de 50.000 teruggaven worden gerekend”¹⁸. Zou uitsluitend met een minimum van f 300 ... worden*

¹² Zie voetnoot 11.

¹³ Kamerstukken II, 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 190.

¹⁴ HR 1 juni 1988, ECLI:NL:HR:1988:BH7248.

¹⁵ Dat wil zeggen: welk (belastbaar) feit leidt tot belastingheffing.

¹⁶ Dat wil zeggen: wie wordt als belastingplichtige in de heffing betrokken.

¹⁷ Kamerstukken II, 1962/63, 5380, nr. 19, p. 98.

¹⁸ Hierbij kwamen nog de verzoeken die niet leidden tot een teruggaaf.

volstaan, dan komen deze cijfers tussen 75.000 en 85.000 te liggen."¹⁹ Het verwerken van een dergelijk aantal middelingsverzoeken bleek destijds qua uitvoering onmogelijk. Het drempelbedrag is nadien gekoppeld aan (driemaal het bedrag van) de teruggavegrens van een T-biljet (destijds f 400). Bij verlagingen van de teruggavegrens, onder andere in 1996²⁰, is de koppeling niet in stand gehouden. Daarbij heeft het kabinet in het verleden opgemerkt dat een wijziging van de teruggavegrens niet strikt noodzakelijk doorwerkt naar het drempelbedrag in de middelingsregeling.²¹

Over het niet in aanmerking nemen van de heffingskortingen in de middelingsregeling is discussie mogelijk. Zoals gezegd worden heffingskortingen uitgesloten van de regeling opdat de heffingskortingen niet met terugwerkende kracht kunnen worden geclaimd door belastingplichtigen die daar eerder geen recht op hadden. Daarnaast zou het meenemen van de heffingskortingen een extra complicerende factor binnen de regeling zijn. Daarbij komt de vraag op of deze vormgeving billijk is, gegeven het feit dat bijvoorbeeld de algemene heffingskorting vanaf 2014²² (gedeeltelijk) inkomensafhankelijk is en daarmee een effect heeft op de (marginale) tariefstructuur. Op die manier zou de overheid de toepassing van de middelingsregeling kunnen ondergraven door de tarieven binnen de schijfgrenzen dichter bij elkaar te brengen en gelijktijdig de heffingskortingen meer inkomensafhankelijk te maken. Daarom wordt in hoofdstuk vijf een beleidsoptie geschetst waarbij de afbouw van de algemene heffingskorting in de middelingsregeling wordt geïncorporeerd.

Ook is sinds 2014 een uitsluiting van toepassing met betrekking tot de aftrekbare kosten eigen woning. Zo wordt het tarief waartegen de aftrekbare kosten in aftrek kunnen worden gebracht sindsdien geleidelijk gemaximeerd tot het tarief in de derde schijf. Op basis van het regeerakkoord wordt, zoals is uitgewerkt in het wetsvoorstel Belastingplan 2019, deze tariefmaatregel per 2020 versneld en gaat vanaf dat moment eenzelfde tariefmaatregel gelden voor bepaalde andere grondslagverminderende posten. De stapsgewijze afbouw van het maximale aftrektarief vindt plaats totdat per 2023 het basistarief van 37,05% is bereikt. Het betrekken van de bijtelling van verschuldigde belasting als gevolg van deze tariefmaatregel zou de middelingsregeling verder compliceren. Daarom is destijds bij invoering van de tariefmaatregel besloten bij de herrekening van de geheven belasting voor toepassing van de middelingsregeling geen rekening te houden met de vermeerdering op grond van de artikelen 2.10, tweede lid, en 2.10a, tweede lid, Wet IB 2001.

Tot slot worden de inkomensafhankelijke regelingen (zoals de toeslagen) niet begrepen in de middelingsregeling ondanks dat zij (in samenhang met de inkomstenbelasting bezien) mogelijk een effect hebben op het besteedbaar inkomen. Voor het feit dat zij niet worden meegenomen binnen de middelingsregeling bestaan goede redenen. De inkomensafhankelijke regelingen hebben een inkomensondersteunende rol, in feite zijn het subsidies, en staan zodoende buiten de fiscaliteit. Verder zou het incorporeren van de toeslagen binnen de middelingsregeling zeer complex zijn omdat de inkomensafhankelijke regelingen veelal op huishoudniveau worden toegekend, terwijl de middelingsregeling op individueel niveau toepassing vindt. Voorts is het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen optioneel in tegenstelling tot het verplichte karakter van de belastingheffing. Overigens is het niet per definitie gunstig om de inkomensafhankelijke regelingen bij de middelingsregeling te betrekken. Zo kan het toepassen van de middelingsregeling met terugwerkende kracht van invloed zijn op het recht op de inkomensafhankelijke regeling.

Subject

Bij invoering van de Wet IB 2001 is de middelingsregeling zoals gezegd overgenomen. In eerste instantie kon (in overeenstemming met de Wet IB 1964) het kalenderjaar waarin de belastingplichtige de leeftijd van 65 jaar bereikte niet in het middelingsstijdvak worden betrokken, aangezien *"de brutodaling van het inkomensniveau waarmee de pensionering gepaard gaat een maatschappelijk aanvaard gegeven is dat niet als een hardheid wordt ervaren en waarvoor de middelingsregeling derhalve geen tegemoetkoming hoeft te bieden"*.²³

¹⁹ Kamerstukken II, 1962/63, 5380, nr. 19, p. 98.

²⁰ Kamerstukken II, 1996/97, 25 051, nr. 3, p. 47.

²¹ Kamerstukken II, 1988/89, 20 595, nr. 13, p. 64.

²² Belastingplan 2014.

²³ Kamerstukken II, 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 191.

In het wetgevingsadvies van de Raad van State werden tegen dit voornemen meerdere bezwaren geuit: *“veelvuldig zal in het jaar waarin de ondernemer 65 jaar wordt, staking van de onderneming plaatsvinden. Uitsluiting van juist dit jaar scherpt het verval van de bijzondere tarieven. In de tweede plaats wordt ook de winst uit onderneming in de gevallen dat geen staking van de onderneming plaatsvindt in dat jaar van middeling uitgesloten, hoewel daar op zich geen reden voor is. In de derde plaats is de datum van pensionering steeds meer flexibel aan het worden. De koppeling tussen inkomensdaling bij pensionering en 65 jaar is daarmee niet vanzelfsprekend.”* De bovenstaande argumenten hebben de wetgever overtuigd van de noodzaak het jaar waarin de belastingplichtige 65 jaar wordt ook in het middelingstijdvak te (laten) betrekken, hoewel AOW-gerechtigden via de middelingsregeling geen compensatie kunnen krijgen voor het tariefverschil dat geldt voor en na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd.

Overige richtinggevende aspecten

De toepassing van de middelingsregeling staat normaliter slechts open voor de belastingplichtige die gedurende drie *gehele* kalenderjaren belastingplichtig is. Door het uitsluiten van deeljaren in het middelingstijdvak wordt voorkomen dat middeling mogelijk is bij inkomensdalingen die worden veroorzaakt door gedurende het kalenderjaar beginnen of eindigen van de binnenlandse belastingplicht. Deze formele eis wordt middels goedkeurend beleid²⁴ losgelaten indien de belastingplichtige in enig jaar komt te overlijden en dat overlijdensjaar wat het inkomen betreft een piekjaar is, voor zover de oorzaak van het hogere belastbare inkomen uit werk en woning in het deeljaar niet gelegen is in het overlijden van de belastingplichtige. Hieruit blijkt dat voor zover de piek in het inkomen wel is gelegen in het overlijden van de belastingplichtige, een eventueel progressienadeel als gevolg van het overlijden niet als voorkomenswaardig wordt gezien.

Art. 3.154 Wet IB 2001 bevatte tot 2017 een bepaling op basis waarvan inkomsten die voortvloeiden uit het belasten van pensioenaanspraken in verband met het overschrijden van de pensioenmaxima buiten de middelingsregeling bleven. Hierdoor werd voorkomen dat de eenmalige belasting van pensioenrechten ontlopen zou kunnen worden door gebruik te maken van de middelingsregeling. Met andere woorden: voor de opbouw van pensioenaanspraken waarvoor de omkeerregel geen toepassing vond werd een progressienadeel niet als voorkomenswaardig gezien. In de woorden van de wetgever: *“Hierdoor wordt voorkomen dat deze als sanctie bedoelde bepaling in haar werking zou worden afgezwakt.”*

2.3 Voorbeeldberekeningen

Aan de hand van twee voorbeelden wordt toegelicht hoe de huidige middelingsregeling in de praktijk werkt.

Het eerste voorbeeld betreft een fictieve ondernemer met een wisselend inkomen. Deze persoon had in 2014 een jaarinkomen van € 46.000. Wegens omstandigheden daalde dit inkomen in 2015 naar slechts € 3.000, om in 2016 weer deels te herstellen naar € 26.000. Nadat de definitieve aanslag over 2016 is vastgesteld kan de belastingplichtige een verzoek indienen tot teruggaaf op basis van de middelingsregeling. Dit verzoek bevat ten eerste het belastbaar inkomen uit werk en woning voor elk van de jaren in het middelingstijdvak. Op basis van deze inkomens wordt de inkomensheffing (inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen) vóór toepassing van de heffingskortingen bepaald. Waar in het vervolg van dit rapport wordt gesproken over ‘belasting’, wordt bedoeld de gecombineerde heffing van inkomstenbelasting en de premie volksverzekeringen.

In dit voorbeeld bedraagt de belasting vóór middeling € 18.190 in 2014, € 1.095 in 2015 en € 9.737 in 2016. De totale belasting over het middelingstijdvak bedraagt derhalve € 29.022.

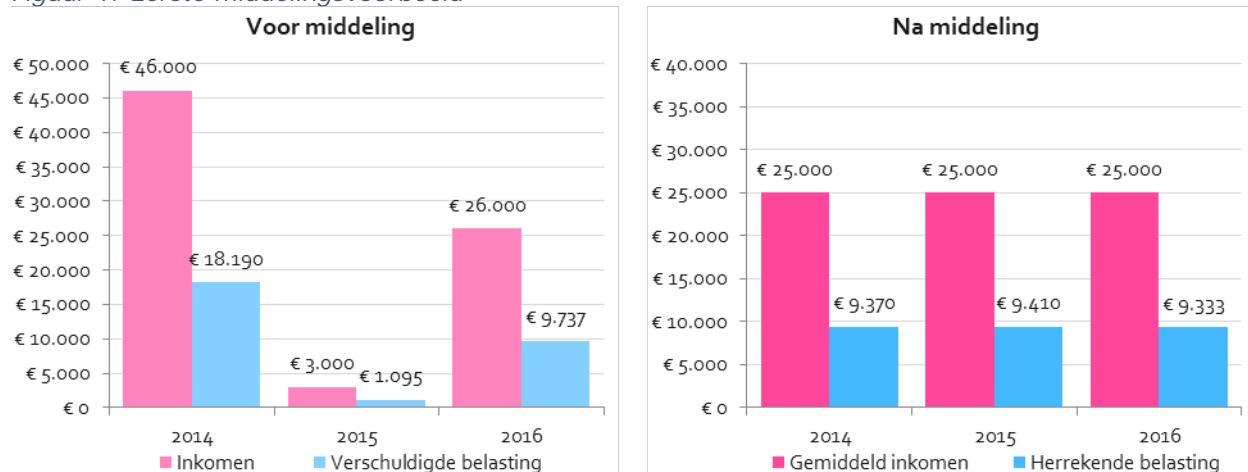
Vervolgens wordt het gemiddelde inkomen bepaald door de inkomens begrepen in het middelingstijdvak op te tellen en te delen door drie. Per jaar wordt over het herrekenende belastbaar inkomen (in dit geval²⁵

²⁴ Stcrt. 2014, 18413.

²⁵ $(€ 2.000 + € 35.000 + € 38.000) / 3 = € 75.000 / 3 = € 25.000$

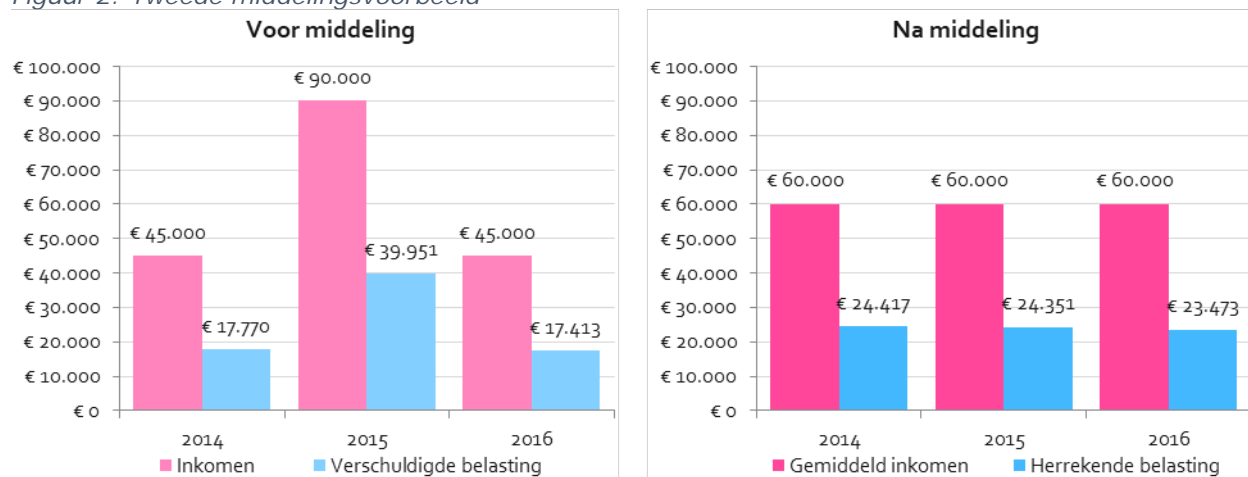
€ 25.000) de herrekenende belasting berekend. In dit voorbeeld bedraagt de totale herrekenende belasting € 28.133 (€ 9.370 + € 9.410 + € 9.333). Tot slot wordt de totale herrekenende belasting afgetrokken van de totale belasting vóór middeling en wordt het resultaat verminderd met het drempelbedrag. Dit leidt in dit voorbeeld tot een teruggave vanwege middeling ter grootte van € 364 (€ 29.022 – € 28.133 – € 545).

Figuur 1: Eerste middelingsvoorbeeld



Het tweede voorbeeld betreft een belastingplichtige die eenmalig een hoog inkomen heeft genoten, bijvoorbeeld als gevolg van een bonus of een vertrekvergoeding. De belastingplichtige heeft in dit voorbeeld een inkomen van € 45.000 in het eerste en derde jaar van het middelingstijdvak en een inkomen van € 90.000 in het tweede jaar. Door middeling wordt een veel kleiner deel van het totale inkomen belast tegen het tarief in de vierde schijf. Dat leidt tot een teruggave van € 75.135 – € 72.242 – € 545 = € 2.348.

Figuur 2: Tweede middelingsvoorbeeld



3. Methode en data

Dit hoofdstuk gaat in op de analysemethode en gegevens die gebruikt zijn voor de beantwoording van een groot aantal van de deelvragen. Met deze gegevens kunnen het daadwerkelijke en potentiële gebruik van de middelingsregeling, zowel in het verleden als (naar verwachting) in de toekomst, in kaart worden gebracht. De bron voor deze informatie zijn gegevens van de Belastingdienst: aangiftegegevens, gegevens over loonheffing en gegevens over teruggaven in het kader van de middelingsregeling.

Er kan veel tijd zitten tussen de laatste dag van het middelingsstijdvak en de middelingssteruggave over dit tijdvak. Een belastingplichtige kan namelijk een middelingsverzoek indienen tot zesendertig maanden na vaststelling van de definitieve aanslag van het laatste jaar van het tijdvak. Vervolgens heeft de Belastingdienst tijd nodig om het middelingsverzoek te behandelen. Uit een verkennend data-onderzoek blijkt dat circa 80% van de middelingssteruggaven plaatsvindt binnen drie jaar na afloop van het tijdvak, circa 95% binnen vier jaar en circa 99% binnen vijf jaar. Om een nagenoeg compleet beeld te hebben van de middelingssteruggaven in een bepaald tijdvak, moet er dus ruim vier jaar zitten tussen het einde van het middelingsstijdvak en de analyse. Omdat de data-analyse van dit onderzoek uitgevoerd is in de eerste helft van 2018, is het meest recente tijdvak dat geanalyseerd kan worden de periode 2011-2013.

Aangezien niet alleen wordt gekeken naar het daadwerkelijke, maar ook naar het potentiële gebruik van de middelingsregeling, zijn alle belastingplichtigen die inkomen hebben genoten in de dataset opgenomen. Deze dataset is gebaseerd op gegevens van de definitieve aanslag per jaar, aangevuld met loonheffingsgegevens voor belastingplichtigen voor wie de loonheffing eindheffing is. Door deze gegevens aan elkaar te koppelen ontstaat een dataset waarin alle personen in Nederland met een inkomen (loon, winst uit onderneming, een uitkering, of ander inkomen) zijn opgenomen. Vervolgens is per persoon gekeken of diegene een teruggave heeft ontvangen in het kader van de middelingsregeling. Als dit het geval is, zijn de gegevens hierover (bedrag, datum dagtekening, middelingsstijdvak) toegevoegd aan de dataset.

Om de hoogte van een potentiële middelingssteruggave te bepalen, is per belastingplichtige voor elk middelingsstijdvak een berekening gemaakt op basis van het genoten inkomen gedurende het tijdvak. Deze berekening wordt toegelicht in bijlage 1. Bij deze berekening is gecorrigeerd voor het feit dat middelingsstijdvakken elkaar niet mogen overlappen: elk kalenderjaar mag betrokken worden in maximaal één middelingsverzoek. Om hiervoor te kunnen corrigeren, dienen ten minste drie middelingsstijdvakken meegenomen te worden in de analyse. De drie meest recente tijdvakken waarvoor voldoende gegevens beschikbaar zijn, zijn 2009–2011, 2010–2012 en 2011–2013. Dit betekent dat gegevens verzameld zijn over de periode 2009 tot en met 2013.

Tot slot is aan de dataset nog een aantal classificaties toegevoegd die helpen bij het beantwoorden van de deelvragen. De eerste classificatie is leeftijd, waarbij de laatste dag van het middelingsstijdvak maatgevend is. De classificatie inkomen is vastgesteld op basis van het gemiddelde inkomen gedurende het middelingsstijdvak. Voorts wordt een onderscheid gemaakt tussen zelfstandigen en belastingplichtigen in loondienst of met een andere inkomensbron. Een belastingplichtige is geclassificeerd als zelfstandige als hij of zij in ten minste één van de drie kalenderjaren in het middelingsstijdvak recht had op de zelfstandigenaftrek. Iemand heeft namelijk pas recht op deze aftrekpost als hij of zij op jaarbasis ten minste 1.225 uren aan zijn of haar onderneming heeft besteed. Belastingplichtigen die aan dit uren criterium voldoen, zullen doorgaans volledig of voornamelijk als zelfstandige hebben gewerkt. De directeur / grootaandeelhouder (dga) wordt in deze categorisering niet geclassificeerd als zelfstandige, omdat de dga in box 1 de hoedanigheid heeft van werknemer. De dga's kunnen voor toepassing van het onderzoek ook niet worden afgebakend ten opzichte van overige werknemers. Voor ondernemers is ook de sector waarin zij actief zijn toegevoegd aan de dataset, op basis van de door de Belastingdienst gehanteerde branche-code. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat ondernemers niet altijd (uitsluitend) in deze branche actief zijn.

4. Resultaten

In hoofdstuk 4 wordt een deel van de in de inleiding benoemde deelvragen beantwoord. De eerste vier deelvragen betreffen de huidige middelingsregeling:

- Wat is het gebruik en budgettair belang van de middelingsregeling en hoe heeft dit zich over de jaren heen ontwikkeld?
- Hoe groot zijn de administratieve lasten voor de burger en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst bij toepassing van de middelingsregeling?
- Welke groepen belastingplichtigen maken in welke mate gebruik van de regeling?
- Hoe groot is het verschil tussen het potentiële en daadwerkelijke gebruik van de regeling?

De twee daaropvolgende deelvragen gaan in op toekomstige ontwikkelingen die de middelingsregeling raken:

- Hoe ontwikkelen de administratieve lasten en uitvoeringskosten zich?
- Wat is het verwachte effect van het invoeren van het tweeschijvenstelsel op het gebruik van de middelingsregeling?

De deelvragen die gerelateerd zijn aan beleidsopties worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

Bij een aantal van de deelvragen zijn diverse figuren en tabellen met resultaten gegenereerd. Voor de leesbaarheid van dit hoofdstuk is een deel van de figuren en tabellen behorend bij dit hoofdstuk in de bijlage opgenomen. De tabellen en figuren in bijlage 2 horen bij de analyses over de huidige middelingsregeling, die in bijlage 3 bij de toekomstige ontwikkelingen en die in bijlage 4 bij de beleidsopties.

4.1 Huidige middelingsregeling

De eerste deelvragen in dit hoofdstuk gaan in op het budgettaire belang van de middelingsregeling, de administratieve lasten en uitvoeringskosten ervan, het daadwerkelijke gebruik per groep en de benutting van de regeling ten opzichte van de potentie.

4.1.1 Budgettair belang

In de onderstaande tabel wordt het budgettaire effect van middelingsteruggaven weergegeven per middelingstijdvak. Het gerealiseerde budgettaire belang kan worden weergegeven voor tijdvakken tot en met 2011-2013; voor latere tijdvakken zijn de gegevens nog niet compleet.

Tabel 1 laat een gestaag dalende trend zien van het budgettaire belang van de middelingsregeling: van circa € 91 mln. over het tijdvak 2007-2009 naar circa € 72 mln. over het tijdvak 2011-2013. Bij de scherpe daling van het budgettaire belang in het laatste tijdvak speelt waarschijnlijk mee dat in 2013 het tarief van de eerste schijf met 3,9 procentpunt verhoogd is²⁶, waardoor het tariefverschil tussen de eerste en tweede schijf daalde en daarmee het voordeel van middeling verkleind werd. Ook de gemiddelde hoogte van een middelingsteruggave (na aftrek van het drempelbedrag) daalt over de jaren, van circa € 1700 naar ruim € 1550. De mediaan blijft redelijk constant rond € 900.

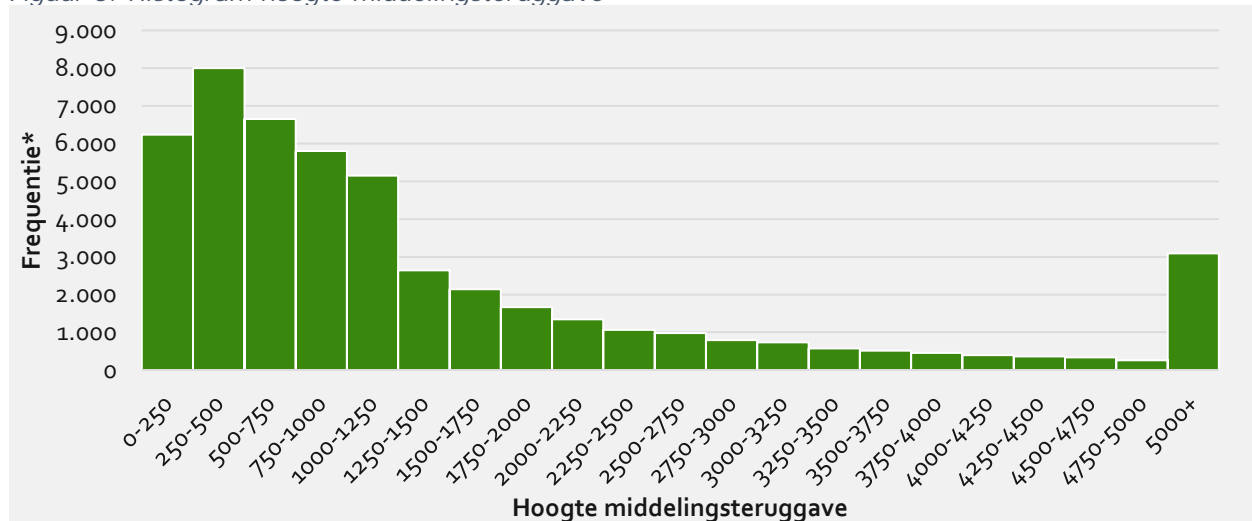
²⁶ Dit is een gevolg van het uniformeren van het loonbegrip, zoals opgenomen in de Wet uniformering loonbegrip, Kamerstukken II, 2009/10, 32 131, nr. 3.

Tabel 1²⁷: Ontwikkeling budgettair belang middelingsteruggave per tijdvak in lopende prijzen

| | 2007-2009 | 2008-2010 | 2009-2011 | 2010-2012 | 2011-2013 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Budgettair belang | € 90,8m | € 89,3m | € 82,8m | € 79,9m | € 71,8m |
| Aantal personen | 53,2k | 53,7k | 51,7k | 51,1k | 45,8k |
| Gemiddelde teruggave | € 1.707 | € 1.662 | € 1.601 | € 1.562 | € 1.567 |
| Mediaan teruggave | € 901 | € 916 | € 908 | € 894 | € 898 |

In tabel 1 is ook te zien dat het gemiddelde van een middelingsteruggave een stuk hoger ligt dan de mediaan. Dit impliceert dat er zeer hoge middelingsteruggaven zijn, wat ook blijkt uit de lange staart van de verdeling in figuur 3. Het valt op dat er relatief veel middelingsteruggaven groter dan € 5000 zijn. Dit zijn met name gevallen waarbij het inkomen in één jaar hoog is (ten minste in de vierde schijf, vaak ook boven € 100.000) en het inkomen in de andere twee jaren beperkt is (doorgaans niet hoger dan € 20.000 en zelfs regelmatig negatief).

Figuur 3: Histogram hoogte middelingsteruggave



* Gemiddelde frequentie over drie middelingstijdvakken, eindigend in 2011, 2012 en 2013

4.1.2 Administratieve lasten en uitvoeringskosten

De middelingsteruggave wordt bij de Belastingdienst handmatig uitgevoerd. De burger dient zelf een verzoek in bij de inspecteur met daarin een herberekening van de gekozen middelingsteruggaven. De inspecteur geeft vervolgens handmatig een beschikking af waarbij hij de gegevens uit de aanslagsystemen gebruikt. Het personeelsbeslag van de middelingsteruggave bedraagt ongeveer 15 FTE en de uitvoeringslasten van de regeling bedroegen in 2015 € 1,1 mln.

De middelingsteruggave vergt bij toepassing relatief veel inspanning van burgers. Zij moeten namelijk zelf initiatief nemen om gebruik te maken van de regeling, zelf de juiste gegevens verzamelen en zelf een berekening maken van de hoogte van de middelingsteruggave. Op het internet zijn wel (gratis) diensten te vinden die belastingplichtigen helpen bij het maken van de berekeningen en het opstellen van het verzoek aan de Belastingdienst. De totale administratieve lasten van de regeling voor particulieren en ondernemers werden voor het laatst geschat in 2015 en bedroegen toen € 2 mln.

²⁷ Voor alle tabellen in dit rapport geldt: m is miljoen, k is duizend.

4.1.3 Daadwerkelijk gebruik

In deze sectie wordt onderzocht welke groepen in welke mate gebruik maken van de middelingsregeling. Het eerste onderscheid dat wordt gemaakt is of de belastingplichtige al dan niet werkt als zelfstandige. Hierbij worden twee groepen benoemd: 'zelfstandige' en 'loondienst'. Het grootste gedeelte van de niet-zelfstandigen betreft inderdaad mensen in loondienst (inclusief dga's in dienst bij hun eigen onderneming); om de analyses overzichtelijk te houden worden ook mensen die een uitkering krijgen of inkomsten uit overig werk hebben gerekend tot de groep 'loondienst'. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt naar leeftijd en het gemiddelde inkomen van de belastingplichtige. Bij alle analyses die in deze sectie worden getoond, betreffen de resultaten het gemiddelde over drie middelingsstijdvakken: 2009-2011, 2010-2012 en 2011-2013.

Als eerste wordt gekeken naar het gebruik van de middelingsregeling in de groepen 'zelfstandige' en 'loondienst'. Uit tabel 2 blijkt dat 42% van de gebruikers van de middelingsregeling zelfstandige is. Het budgettaire belang van de middelingsregeling ziet voor 44% op teruggaven die ten goede komen aan zelfstandigen. Van de 14,65 miljoen personen die in de periode van 2011 tot en met 2013 een inkomen groter dan 0 hadden, kwalificeert 6% als zelfstandige (circa 875.000 personen). Dit betekent dat elk jaar relatief veel meer zelfstandigen gebruik maken van de middelingsregeling (2,4%) dan niet-zelfstandigen (0,2%).

Hoewel de hoogte van de teruggave bij middeling gemiddeld iets hoger is bij zelfstandigen dan bij mensen in loondienst, blijkt uit de overige analyses (zie bijlage 2) dat er geen grote verschillen zijn tussen zelfstandigen en mensen in loondienst wat betreft de hoogte van de middelingsteruggave. Zelfstandigen zijn niet oververtegenwoordigd bij lage of juist bij hoge teruggaven.

Tabel 2: Gebruik middelingsregeling naar 'loondienst' / 'zelfstandige'

| | AANTAL PERSONEN | GEMIDDELDE TERUGGAVE | MEDIAAN TERUGGAVE | BUDGETTAIR BELANG | AANDEEL IN TOTAAL |
|---------------|---------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| Loondienst | 28,4k (58%) | € 1.548 | € 886 | € 44,0m (56%) | 56% |
| Zelfstandige | 20,7k (42%) | € 1.648 | € 951 | € 34,2m (44%) | 44% |
| Totaal | 49,2k (100%) | € 1.590 | € 910 | € 78,2m (100%) | 100% |

De groep zelfstandigen is qua samenstelling zeer divers: in deze groep bevinden zich bijvoorbeeld zakelijk adviseurs, artsen, agrariërs, winkeleigenaren en nog diverse andere beroepsgroepen. Om meer inzicht te krijgen in welke zelfstandigen gebruik maken van de middelingsregeling, wordt in tabel 3 onderscheid gemaakt naar branches waarin de zelfstandigen actief zijn. De tien branches waarbij middeling het vaakst voorkomt worden in deze tabel weergegeven. Hieruit blijkt dat de meeste middelingsteruggaven ten goede komen aan zelfstandigen werkzaam in de zakelijke dienstverlening (voor totaal € 9,7 mln. per jaar), gevolgd door de land- en tuinbouw (€ 6,8 mln. per jaar) en de detailhandel (€ 3,2 mln. per jaar). In de derde kolom van de tabel is het aantal gebruikers van de middelingsregeling afgezet tegen het totaal aantal zelfstandigen dat actief is in de sector. Hieruit blijkt dat het gebruik relatief hoog is in de sectoren 'Exploitatie / handel onroerende goederen' (4,5%) en 'Land- en tuinbouw' (3,7%) en relatief laag bij 'Overige diensten-verlenende bedrijven' (0,9%) en '(Sociaal-) culturele instellingen' (1,2%). Overigens heeft dit percentage een theoretisch maximum van 33,3%, omdat belastingplichtigen maximaal één keer per drie jaar gebruik kunnen maken van de middelingsregeling.

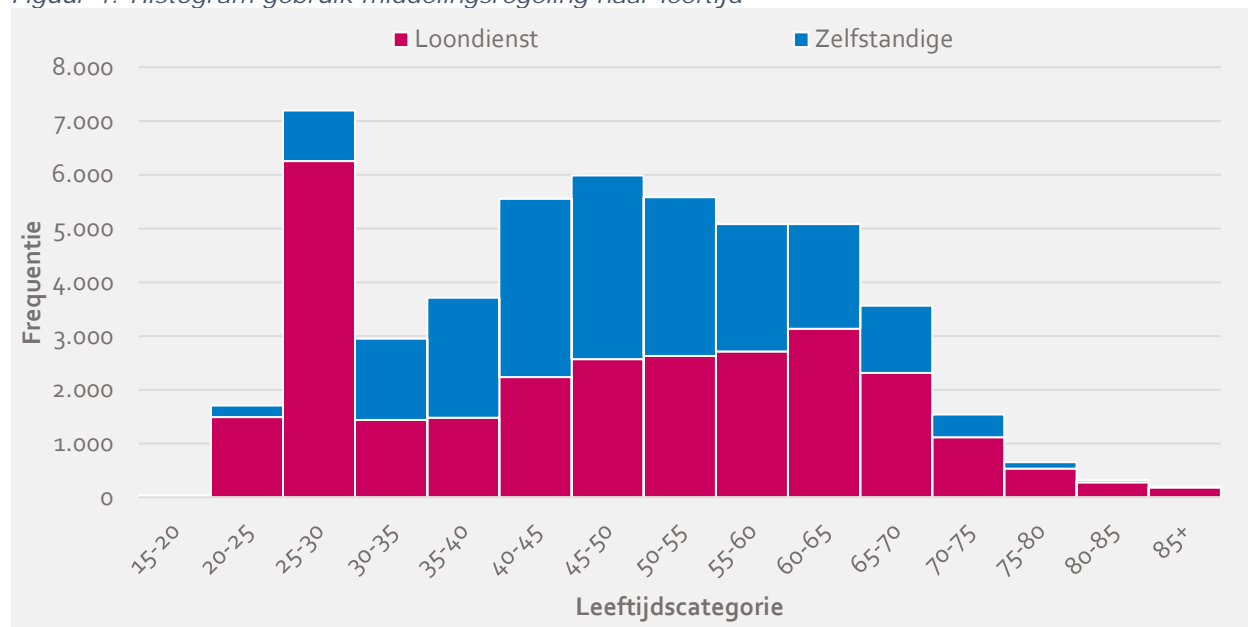
Tabel 3: Gebruik middelingsregeling door zelfstandigen per branche

| | AANTAL GEBRUIKERS REGLING | % VAN TOTAAL AANTAL | GEMIDDELDE TERUGGAVE | BUDGETTAI R BELANG | AANDEEL IN TOTALE BELANG |
|---|---------------------------------|---------------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| 1. Zakelijke dienstverlening | 5.436 | 3,1% | € 1.778 | € 9,7m | 12% |
| 2. Land- en tuinbouw | 3.395 | 3,7% | € 2.012 | € 6,8m | 9% |
| 3. Detailhandel | 1.924 | 1,9% | € 1.658 | € 3,2m | 4% |
| 4. Gezondheids- en veterinaire diensten | 1.399 | 2,3% | € 1.705 | € 2,4m | 3% |
| 5. Bouwnijverheid | 1.376 | 1,8% | € 1.154 | € 1,6m | 2% |
| 6. Hotels, restaurants, cafés | 864 | 1,6% | € 1.749 | € 1,5m | 2% |
| 7. Overige diensten-verlenende bedrijven | 825 | 0,9% | € 1.196 | € 1,0m | 1% |
| 8. Groothandel | 729 | 2,8% | € 1.705 | € 1,2m | 2% |
| 9. Exploitatie / handel onroerende goederen | 599 | 4,5% | € 2.096 | € 1,3m | 2% |
| 10. (Sociaal-) culturele instellingen | 566 | 1,2% | € 1.254 | € 0,7m | 1% |

Figuur 4 geeft weer in welke mate per leeftijdscategorie gebruik gemaakt wordt van de middelingsregeling. In het histogram is een duidelijke piek zichtbaar qua gebruik van de middelingsregeling voor 25- tot 30-jarigen. Waarschijnlijk zijn dit starters op de arbeidsmarkt, voor wie het inkomen gedurende drie kalenderjaren zeer sterk kan stijgen. De gemiddelde middelingsteruggave voor deze groep is met € 850 wel relatief laag, waardoor het budgettaire belang kleiner is dan dat van de leeftijdsgroepen van 40 tot en met 70 jaar. Tot slot blijkt uit het histogram dat van de groep gebruikers tussen 30 en 55 het grootste gedeelte zelfstandige is, terwijl de overige leeftijdscategorieën voornamelijk mensen in loondienst betreffen.

Uit de tabel in bijlage 2 blijkt dat 56% van de gebruikers van de middelingsregeling tussen de 40 en 65 jaar oud is. Samen vertegenwoordigen zij 60% van het budgettaire belang van de regeling. De gemiddelde en mediane middelingsteruggave nemen beide toe naarmate de leeftijd stijgt. Voor belastingplichtigen boven de 70 is hier een logische verklaring voor: zij hebben de AOW-gerechtigde leeftijd reeds bereikt voor aanvang van het middelingstijdvak en hanteren bij de berekening zodoende de tarieven exclusief AOW-premie, waardoor het tariefverschil tussen de tweede en derde schijf groot is en daarmee ook het voordeel van middeling stijgt.

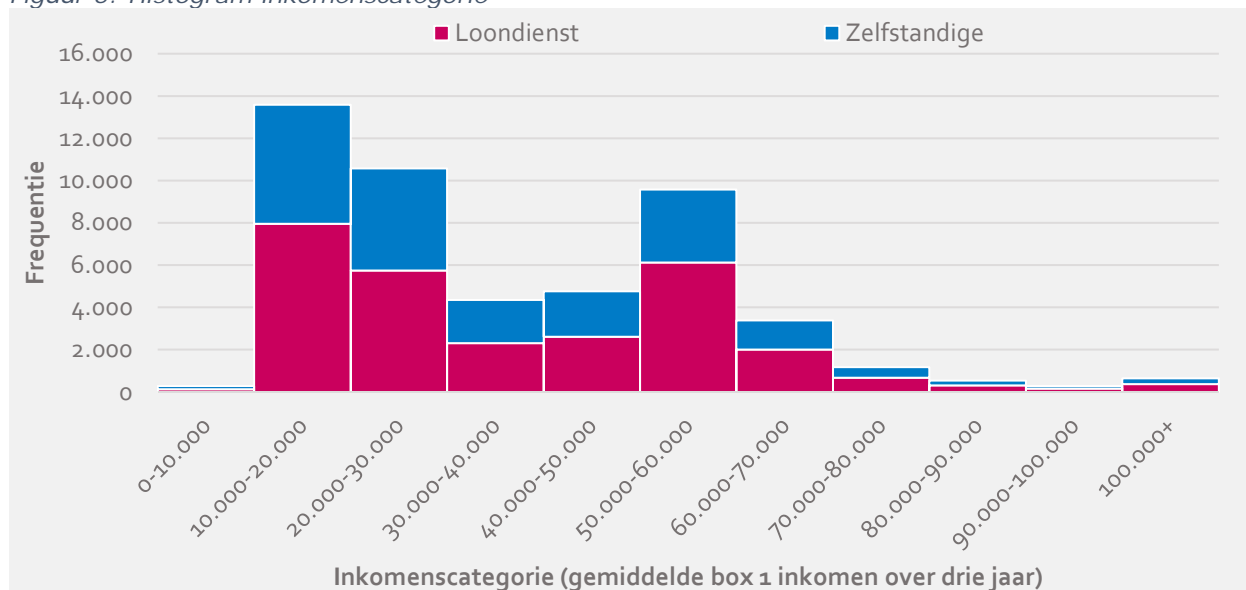
Figuur 4: Histogram gebruik middelingsregeling naar leeftijd



Het laatste onderscheid wordt gemaakt naar het belastbare inkomen in box 1 van de gebruikers van de middelingsregeling. De indeling in de verschillende inkomensklassen geschiedt op basis van het gemiddelde inkomen gedurende het middelingstijdvak. De hoogte van de middelingsteruggave van de groep met een inkomen tot € 30.000 ligt flink lager dan voor de hogere inkomens (zie bijlage 2). Hoewel de groep met lagere inkomens 50% van het totaal aantal personen vormt, is deze groep verantwoordelijk voor 25% van het totale budgettaire belang. Bij inkomens boven de € 100.000 is dit andersom: zij vormen 1% van het totale aantal gebruikers maar zijn verantwoordelijk voor 5% van het totale budgettaire belang.

Figuur 5 laat zien dat de grootste groep gebruikers van de regeling een gemiddeld inkomen heeft tussen de € 10.000 en € 20.000, gevolgd door de groep tussen € 20.000 en € 30.000. Er is ook een piek te zien bij inkomens tussen € 50.000 en € 60.000, waarschijnlijk omdat mensen met dat gemiddelde inkomen door middeling het toptarief kunnen ontlopen. Zelfstandigen en mensen in loondienst zijn in alle inkomenscategorieën ongeveer even sterk vertegenwoordigd qua gebruik van de regeling.

Figuur 5: Histogram inkomenscategorïe



Typering gebruikers middelingsregeling

Behalve een feitelijke indeling naar type inkomen, hoogte inkomen en leeftijd, wordt in deze sectie ook getracht een beeld te geven van de verschillende groepen gebruikers. Hoewel met een dergelijke interpretatie altijd enige mate van subjectiviteit gepaard gaat, wordt getracht deze indeling zo objectief mogelijk vast te stellen. Daarom wordt gekeken naar het inkomenspatroon over een periode van vijf jaar²⁸: het middelingstijdvak, het jaar daarvoor en het jaar daarna. In elk van deze jaren wordt het box 1-inkomen vergeleken met het gemiddelde inkomen van het middelingstijdvak. Op deze manier kunnen vijf groepen gedefinieerd worden:

- **Starter / meer-werken** – De groep waarvoor de eerste twee (of drie) jaar het inkomen steeds onder het gemiddelde ligt, terwijl in de laatste drie (of twee) jaar het inkomen steeds boven het gemiddelde ligt. Starters op de arbeidsmarkt, mensen die meer uren gaan werken en mensen die een grote, structurele salarisverhoging krijgen, maken deel uit van deze groep.
- **Stopper / minder-werken** – Bij deze groep ligt het inkomen in de eerste twee (of drie) jaar boven het gemiddelde en in de laatste drie (of twee) jaar eronder. Dit betreft met name mensen die stoppen met werken of minder gaan werken.
- **Wisselend inkomen** – Belastingplichtigen voor wie het inkomen wisselt volgens een onregelmatig patroon, zoals bij ondernemers die qua omzet en winst sterk afhankelijk zijn van externe factoren.
- **Incidentele piek** – De groep voor wie het inkomen elk jaar onder het gemiddelde ligt, op één jaar in het middelingstijdvak na. Dit betreft vaak een jaar waarin een grote eenmalige vergoeding is ontvangen, bijvoorbeeld een bonus.
- **Incidentele dip** – Belastingplichtigen voor wie het inkomen elk jaar boven het gemiddelde ligt, behalve één jaar gedurende het middelingstijdvak. Voorbeelden hiervan zijn belastingplichtigen die gedurende een jaar werkloos zijn geweest, een sabbatical hebben opgenomen of (als zelfstandige) weinig opdrachten hadden.

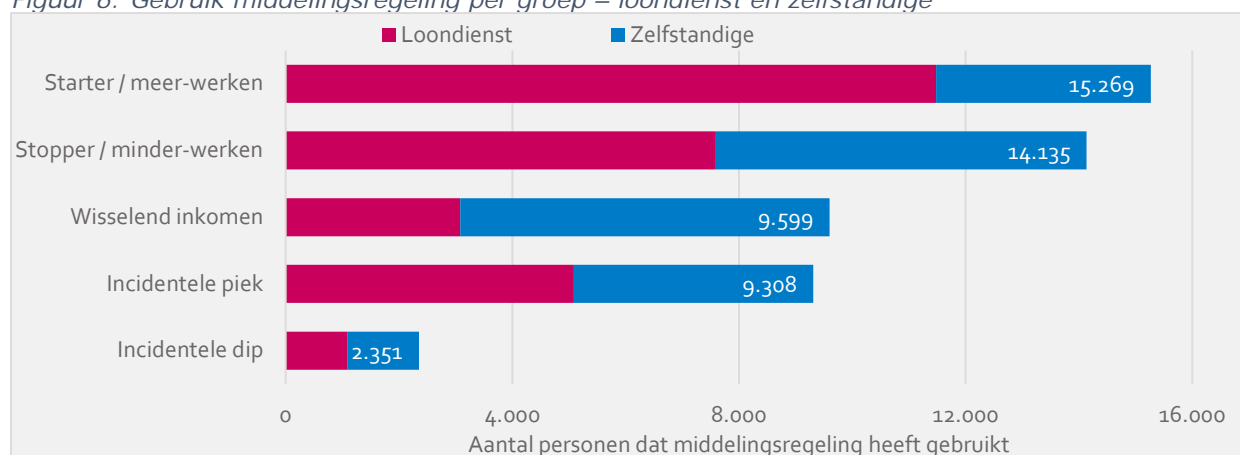
De omvang van deze groepen qua gebruik van de middelingsregeling zijn geanalyseerd voor het middelingstijdvak 2010 – 2012, omdat voor dit tijdvak ook de inkomens uit het voorgaande en volgende

²⁸ De omvang van deze groepen zijn geanalyseerd voor het middelingstijdvak 2010 – 2012, omdat voor dit tijdvak ook de inkomens uit het voorgaande en volgende jaar beschikbaar zijn.

jaar beschikbaar zijn. Uit de analyse blijkt dat de meeste gebruikers van de middelingsregeling behoren tot de groepen 'starter / meer-werken' (30%) en 'stopper / minder-werken' (28%). De groepen met een wisselend inkomen of incidentele piek volgen met respectievelijk 19% en 18%, terwijl de groep met een incidentele dip in het inkomen relatief beperkt is (5%).

In figuur 6 wordt per groep onderscheid gemaakt naar zelfstandigen en mensen in loondienst. Uit de figuur blijkt dat bijna 70% van de groep 'wisselend inkomen' bestaat uit zelfstandigen, terwijl dit percentage bij de groep starters slechts 25% bedraagt. De groepen 'stoppers' en 'incidentele piek' zitten daar tussenin met 46%. In bijlage 2 wordt per groep ook onderscheid gemaakt naar inkomen en leeftijd. Het blijkt dat het aandeel jongeren tot dertig jaar met 52% relatief erg groot is in de groep 'starter / meer-werken'. Het aandeel 65+'ers is daarentegen relatief hoog (17%) in de groepen 'stopper / minder-werken' en 'incidentele piek'. Daarnaast blijkt dat met name de groep starters, maar ook de groep 'wisselend inkomen', relatief vaak een laag inkomen heeft tot € 30.000, terwijl bij de groep 'incidentele piek' juist het aandeel hoge inkomens (boven € 60.000) relatief hoog is.

Figuur 6: Gebruik middelingsregeling per groep – loondienst en zelfstandige



4.1.4 Potentieel gebruik en benutting

Deze sectie gaat in op het benutten van de middelingsregeling. De vraag of de belastingplichtige de middelingsregeling benut wordt per middelingstijdvak beantwoord door het daadwerkelijke gebruik van de middelingsregeling te delen door het potentiële gebruik (als iedereen de regeling optimaal zou gebruiken). De benutting kan zowel berekend worden voor het aantal gebruikers als voor het budgettaire belang (in de legenda's bij de figuren aangegeven met respectievelijk 'aantal' en '€').

Ten eerste valt op dat het potentiële gebruik voor ondernemers relatief veel hoger is dan dat voor de groep loondienst. Van de circa 875.000 zelfstandigen zouden er potentieel circa 90.000 gebruik kunnen maken van de regeling: een aandeel van ruim 10%. Voor de groep loondienst ligt dit aandeel veel lager, namelijk op ongeveer 2%. Dit impliceert dat zelfstandigen vaker sterk wisselende inkomens hebben, waardoor zij vaker van deze regeling gebruik kunnen maken.

Daarnaast is het opmerkelijk dat het aantal mensen dat gebruik zou kunnen maken van de middelingsregeling veel groter is dan het aantal mensen dat er daadwerkelijk gebruik van maakt: slechts ongeveer één op de zeven potentiële gebruikers doet daadwerkelijk een middelingsverzoek (zie tabel 4). Uitgedrukt in het potentiële budgettaire belang ligt de benutting iets hoger, op ongeveer een kwart van de totale potentie. Dit verschil tussen benutting qua aantal en qua budgettair belang betekent dat mensen die recht hebben op een hogere teruggave vaker gebruik maken van de regeling.

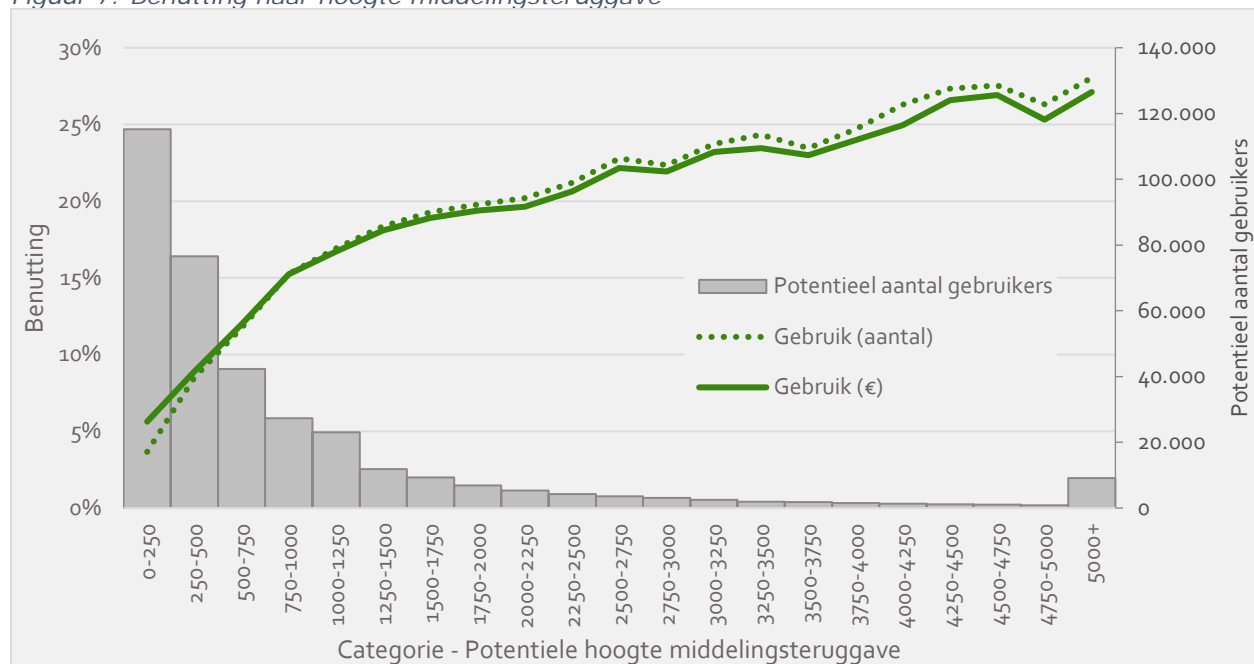
Tabel 4: Potentie tegenover daadwerkelijk gebruik middelingsregeling per middelingstijdvak

| | 2009-2011 | 2010-2012 | 2011-2013 |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Potentieel aantal gebruikers | 383k | 329k | 350k |

| | | | |
|--|------------|------------|------------|
| Daadwerkelijk aantal gebruikers | 52k | 51k | 46k |
| Benutting (% van aantal gebruikers) | 14% | 16% | 13% |
| Potentieel budgettair belang | € 357m | € 312m | € 319m |
| Daadwerkelijk budgettair belang | € 83m | € 80m | € 72m |
| Benutting (% van budgettair belang) | 23% | 26% | 23% |

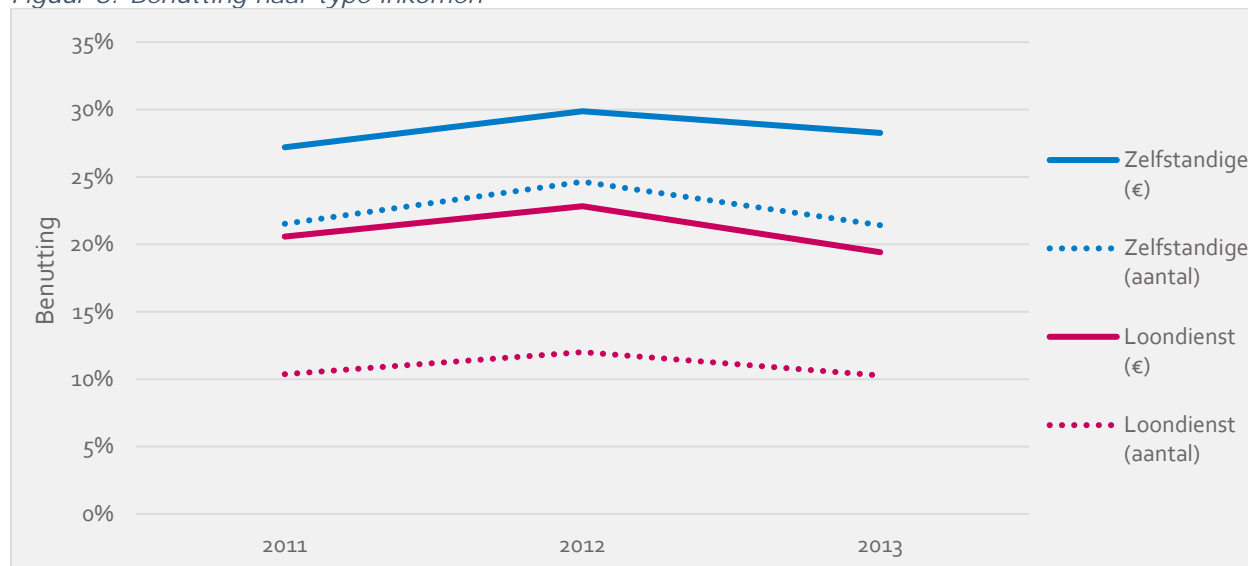
Uit figuur 7 blijkt dat de hoogte van de potentiële hoogte van een middelingsteruggave inderdaad een rol speelt bij de benutting, zoals te verwachten is op basis van tabel 4. Vooral tot € 1.000 neemt de benutting sterk toe naarmate de potentiële teruggave hoger is, daarboven is de stijging meer geleidelijk om uiteindelijk iets boven de 25% te eindigen. Dus ook bij potentiële middelingsteruggaven van meer dan 5000 euro maakt slechts één op de vier mensen gebruik van de regeling.

Figuur 7: Benutting naar hoogte middelingsteruggave



Figuur 8 toont aan dat zelfstandigen de middelingsregeling relatief vaker benutten dan mensen in loondienst: 23% van de zelfstandigen versus slechts 11% van de mensen in loondienst. Zelfstandigen benutten 28% van het totale potentiële budgettaire belang, mensen in loondienst 21%.

Figuur 8: Benutting naar type inkomen



In bijlage 2 worden in twee figuren ook nog uitsplitsingen gemaakt naar de benutting per leeftijdsgroep en per inkomenscategorie. Het blijkt dat starters tussen 25 en 30 jaar de regeling relatief goed benutten, maar dat over het algemeen de middelingsregeling beter benut wordt naarmate de leeftijd stijgt. Ook opvallend is de dip in de benutting bij personen tussen de 65 en 70. Deze dip zou verband kunnen houden met de hogere complexiteit van de regeling als belastingplichtigen gedurende het middelingsstijdvak de AOW-leeftijd bereiken. Verder maken mensen met lage inkomens veel minder vaak gebruik van de regeling dan zij zouden kunnen. Bij inkomens tot € 20.000 is de benutting bijvoorbeeld een stuk lager dan gemiddeld: 9% van de gerechtigden benut de regeling en zij vragen in totaal 15% van het totale potentiële bedrag terug.

De achtergrond van de lage benutting ten opzichte van het potentiële gebruik is niet onderzocht. Wellicht schort het aan de bekendheid van de middelingsregeling of achten belastingplichtigen het, mede gezien het drempelbedrag, niet de moeite waard een middelingsverzoek in te dienen.

4.2 Toekomstige ontwikkelingen

Er zijn twee belangrijke toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op de middelingsregeling en het gebruik daarvan. Ten eerste betreft het de voorgenomen invoering van een tweeschijvenstelsel per 2021. De tweede ontwikkeling is de invoering van een applicatie door de Belastingdienst begin 2019 die het gebruik van de middelingsregeling eenvoudiger maakt.

4.2.1 Tweeschijvenstelsel

In het Belastingplan 2019 is opgenomen dat per 2021 een tweeschijvenstelsel wordt ingevoerd. Door dit tweeschijvenstelsel is er voor personen die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt hebben straks geen tariefverschil meer tussen de huidige eerste, tweede en derde schijf. Omdat de middelingsregeling juist compenseert voor tariefverschillen tussen de schijven zal het tweeschijvenstelsel invloed hebben op deze regeling.

Het eerste middelingsstijdvak waarvoor het tweeschijvenstelsel volledig geldt is 2021-2023. Op basis van de beschikbare data wordt een simulatie gemaakt van de situatie gedurende dit middelingsstijdvak. Deze simulatie geschiedt op basis van inkomensgegevens uit de periode 2011-2013, waarop de verwachte tarieven van de periode 2021-2023 toegepast worden. De schijfgrenzen blijven op het niveau van 2011-2013 om zo met het juiste prijspeil een zo zuiver mogelijke analyse te maken van het effect van het tweeschijvenstelsel op de middelingsregeling. Omdat nog niets gezegd kan worden over het daadwerkelijke gebruik van de regeling in de toekomstige periode, wordt gekeken naar het verschil tussen het potentiële gebruik in de tijdvakken 2011-2013 en 2021-2023.

Tabel 5 laat zien dat het aantal potentiële gebruikers van de regeling naar verwachting sterk afneemt bij invoering van het tweeschijvenstelsel: van circa 350.000 naar ruim 150.000, een daling van 54%. Het totale potentiële budgettaire belang neemt ook af, maar veel minder sterk (-16%). Dit hangt samen met het feit dat de gemiddelde middelingsteruggave in de nieuwe situatie (circa € 1.750) bijna verdubbelt ten opzichte van de oude situatie (ruim € 900). Dit zou verklaard kunnen worden doordat het verschil tussen het toptarief en het daaronder geldende tarief in het nieuwe stelsel (ca. 12.5%-punt) groter is dan in 2013 (10%-punt). Voor belastingplichtigen die eenmalig een inkomen van meer dan € 100.000 hebben maar door middeling het toptarief kunnen ontlopen, levert middeling in het nieuwe stelsel ten minste € 1.000 meer op dan in het oude stelsel.

Tabel 5 bevat ook een kolom met het geschatte daadwerkelijke budgettaire belang. Dit ligt een stuk lager dan het potentiële budgettaire belang, vanwege de lage benutting. Om het daadwerkelijke budgettaire belang te schatten, wordt gebruik gemaakt van een logistische regressie²⁹. Deze methode leidt tot een geschat budgettair belang van € 66 miljoen, een daling van 7%. Deze daling is kleiner dan de daling van het potentiële budgettaire belang, omdat op basis van het model verwacht wordt dat de benutting zal stijgen.

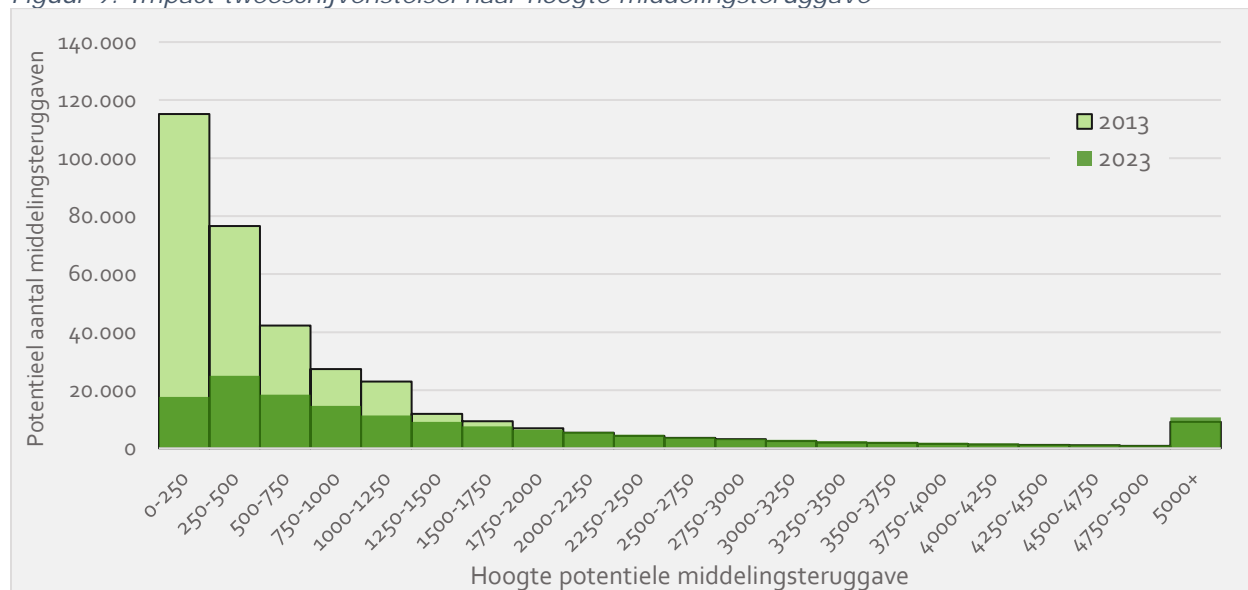
Tabel 5: *Vergelijking huidig stelsel en tweeschijvenstelsel*

| TIJDVAK | POTENTIEEL AANTAL PERSONEN | POTENTIEEL GEMIDDELDE TERUGGAVE | POTENTIEEL MEDIAAN TERUGGAVE | POTENTIEEL BUDGETTAIR BELANG | GESCHAT BUDGETTAIR BELANG |
|------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| 2011-2013 | 350k | € 911 | € 432 | € 319m | € 71m |
| 2021-2023 (tweeschijvenstelsel) | 153k | € 1.749 | € 1.016 | € 268m | € 66m |

Het restant van deze sectie gaat in op het effect van het tweeschijvenstelsel op de potentiële omvang van de regeling voor verschillende groepen. In figuur 9 (en de figuren die hierna volgen) wordt het tijdvak 2011-2013 weergegeven als '2013' en het tijdvak 2021-2023 als '2023'. Uit deze figuur blijkt dat de impact van de overgang naar het tweeschijvenstelsel niet voor elke groep hetzelfde is. In het tweeschijvenstelsel zijn er bijvoorbeeld veel minder mensen die voor een laag bedrag kunnen middelen. Het aantal mensen dat een middelingsteruggave kan krijgen voor meer dan € 2.000 stijgt juist, door het grotere verschil tussen basis- en toptarief. Doordat een groot aantal lage teruggaven wegvalt en het aantal hoge teruggaven juist stijgt, neemt de gemiddelde middelingsteruggave sterk toe.

²⁹ Het simpelweg vermenigvuldigen van het potentiële budgettaire belang voor het tijdvak 2021-2023 met de gemiddelde benutting over 2011-2013 is geen accurate methode om het daadwerkelijke budgettaire belang te schatten. Uit eerdere analyses blijkt namelijk dat de mate van benutting beïnvloed wordt door verschillende factoren. Daarom is een logistische regressie toegepast, waarmee de kans op het benutten van de middelingsregeling gerelateerd wordt aan leeftijd, inkomen, potentiële hoogte van de teruggave en type inkomen (zelfstandige of loondienst). Het blijkt dat al deze variabelen, maar met name de hoogte van het bedrag en het onderscheid tussen zelfstandigen en mensen in loondienst, een significante invloed hebben op de mate waarin de regeling benut wordt. Het model leidt voor 2011-2013 tot een accurate schatting van het budgettaire belang (schatting van € 71 mln. ten opzichte van een realisatie van € 72 mln.). Op basis van deze regressie kan voor ieder individu de kans berekend worden dat hij of zij de regeling zal benutten voor het tijdvak 2021-2023. Omdat in dit tijdvak de gemiddelde hoogte van een middelingsteruggave sterk toeneemt, is de verwachting dat ook de benutting van de regeling (in euro's) zal stijgen tot ongeveer 25%.

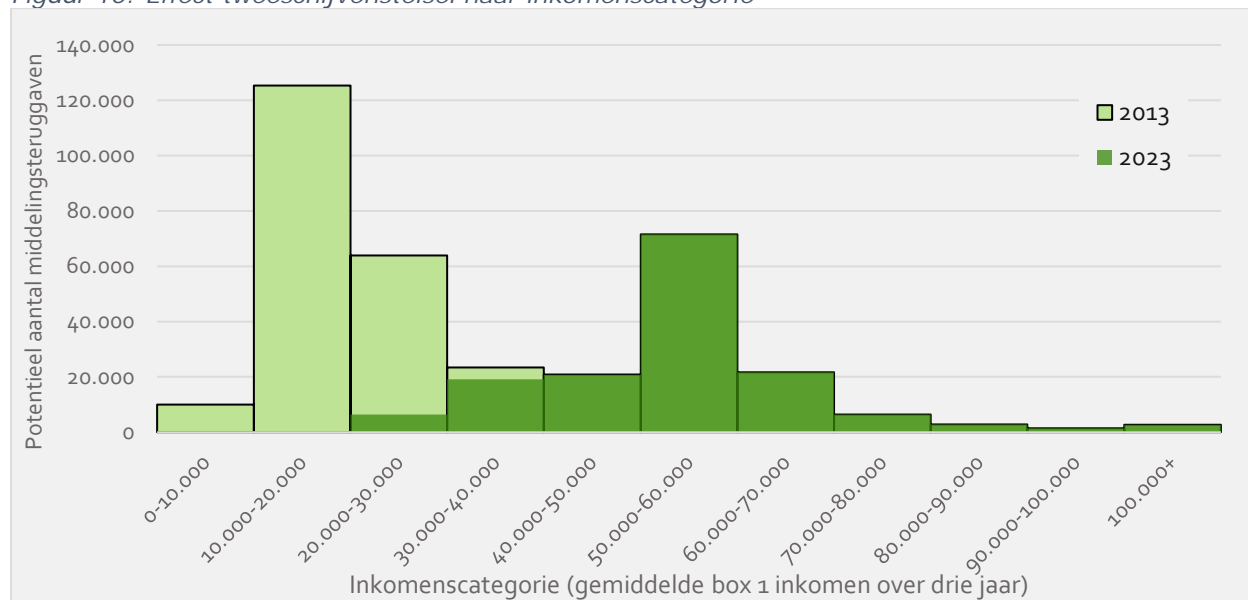
Figuur 9: Impact tweeschijvenstelsel naar hoogte middelingsteruggave



Ook per inkomensklasse zijn grote verschillen te zien wat betreft de impact die het tweeschijvenstelsel teweegbrengt. Figuur 10 toont aan dat het overgrote deel van de mensen die vóór invoering van het tweeschijvenstelsel wel konden middelen en daarna niet meer, bestaat uit mensen met een gemiddeld jaarinkomen tussen € 0 en € 30.000. Voor gemiddelde inkomens boven de € 40.000 blijft het aantal mensen dat middeling kan gebruiken constant en neemt de grootte van het voordeel vaak juist toe. Dat het gebruik verschuift naar hogere inkomens is logisch: doordat er geen tariefverschillen meer zijn tussen de huidige eerste, tweede en derde schijf, dient het inkomen in ten minste één van de drie jaren in de huidige vierde schijf te vallen om de middelingsregeling te kunnen gebruiken. Enige uitzondering hierop zijn mensen die gedurende het gehele tijdvak een AOW-gerechtigde leeftijd hebben; voor hen bestaat ook in het tweeschijvenstelsel nog een tariefverschil tussen de huidige tweede en derde schijf.

Overigens zal de grens vanaf waar belastingplichtigen het toptarief betalen in 2023 een stuk hoger liggen dan in 2013. Het effect hiervan is dat het aantal gebruikers met een gemiddeld box 1 inkomen rond die schijfgrens zal toenemen, terwijl dit in lagere inkomenscategorieën juist zal afnemen. In figuur 10 is met verhoging van de schijfgrenzen tussen 2013 en 2023 geen rekening gehouden. Het effect van deze verhoging wordt deels tenietgedaan door de verwachte loonstijging in deze periode.

Figuur 10: Effect tweeschijvenstelsel naar inkomenscategorie



In bijlage 3 wordt het effect van het tweeschijvenstelsel weergegeven naar leeftijd en type inkomen. Wat betreft leeftijd blijkt dat vooral jongeren veel minder vaak gebruik kunnen maken van middeling na invoering van het tweeschijvenstelsel. Van de belastingplichtigen tot dertig jaar die in 2013 gebruik konden maken van middeling zou bij invoering van het tweeschijvenstelsel slechts 3% de regeling nog kunnen gebruiken. Dit percentage loopt op naarmate de leeftijd stijgt tot uiteindelijk iets meer dan 60% bij een leeftijd tussen de 50 en 80 jaar. De reden voor dit oplopende percentage is de correlatie tussen gemiddeld inkomen en leeftijd: zeer weinig jongeren tot dertig jaar zullen een inkomen in de vierde schijf hebben (en dus kun middelen bij het tweeschijvenstelsel), terwijl dit aandeel veel groter is voor mensen met een middelbare leeftijd. Daarnaast kunnen AOW-gerechtigden bij middeling onveranderd profiteren van het verschil tussen de huidige tweede en derde schijf.

Het effect van het tweeschijvenstelsel is ongeveer vergelijkbaar voor mensen in loondienst als voor zelfstandigen. Het aantal personen dat potentieel gebruik kan maken van de regeling daalt in beide categorieën tot ongeveer 40% van het oorspronkelijke niveau. Het potentiële budgettaire belang daalt iets meer voor mensen in loondienst dan voor zelfstandigen (respectievelijk met 23% en 19%), doordat voor zelfstandigen de gemiddelde hoogte van een middelingsteruggave harder stijgt.

4.2.2 Administratieve lasten en uitvoeringskosten

Begin 2019 wordt een applicatie gebruikt die de aanslaggegevens koppelt. De uitvoeringskosten en de administratieve lasten in de oude en nieuwe situatie verschillen dan ook behoorlijk.

In de nieuwe situatie kan een burger in een applicatie van de Belastingdienst drie jaren selecteren die hij wil middelen. De selectie kan digitaal ingezonden worden, waarna het systeem van de Belastingdienst geautomatiseerd een beschikking maakt. Hiermee wordt niet het gehele proces geautomatiseerd: er blijft bezwaarafhandeling, klantcontact over berekening, verrekening, uitbetaling en dergelijke nodig. In de nieuwe situatie zijn de uitvoeringslasten naar schatting € 0,6 mln. (nu € 1,1 mln.) en is het personeelsbeslag naar verwachting nog 7 FTE (nu 15 FTE).

Na ingebruikname van de nieuwe applicatie zullen de administratieve lasten voor de burger flink dalen aangezien een groot gedeelte van deze lasten gepaard gaat met het zelf maken van de herberekening. Daarnaast zal ook het klantcontact over de juistheid en tijdigheid van de beschikking afnemen. Onveranderd blijft dat de belastingplichtige nog steeds zelf het initiatief moet nemen om gebruik te maken van de middelingsregeling.

5. Beleidsopties

In dit hoofdstuk wordt eerst een aantal kanttekeningen geplaatst bij de (huidige vorm van de) middelingsregeling. Vervolgens wordt geschetst welke beleidsopties er zijn en welke voor- en nadelen zij hebben. De volgende deelvragen worden beantwoord:

- Wat zijn de implicaties van het ongewijzigd voort laten bestaan van de middelingsregeling?
- Zijn er mogelijkheden om de huidige middelingsregeling te verbeteren?
- Wat is het effect van het afschaffen van de middelingsregeling?

5.1 Kanttekeningen bij de middelingsregeling in huidige vorm

Het is mogelijk een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de middelingsregeling in de huidige vorm. Deze worden hieronder uiteengezet.

- De middelingsregeling wordt slecht benut. Het budgettair belang zou ongeveer vier keer zo groot zijn als iedereen de regeling optimaal zou gebruiken, terwijl het aantal gebruikers zelfs zeven keer zo groot zou kunnen zijn. Dit betekent dat de doeltreffendheid van de regeling beperkt is: slechts voor een klein gedeelte van de groep voor wie het progressienadeel door wisselende inkomens beperkt zou kunnen worden, voorziet de middelingsregeling hier ook daadwerkelijk in.
- De middelingsregeling compenseert in de huidige vorm niet voor al het progressienadeel dat ontstaat door sterk wisselende inkomens. Het feit dat een aantal heffingskortingen inkomensafhankelijk is, maakt dat de afbouw ervan leidt tot een extra progressienadeel. Doordat heffingskortingen uitgezonderd zijn voor toepassing van de middelingsregeling, kan dit nadeel niet gecompenseerd worden.
- Bij de invoering van het tweeschijvenstelsel zal het gebruik van de middelingsregeling verschuiven van lagere inkomens naar hogere inkomens, terwijl beide groepen progressienadeel ervaren. Groepen met inkomens die het beginpunt van het toptarief in dit tweeschijvenstelsel (circa € 68.000) nooit overschrijden, ondervinden geen progressienadeel meer door verschillende belastingtarieven in box 1, maar wel door de inkomensafhankelijke afbouw van heffingskortingen. Doordat er (behalve voor AOW-gerechtigden) dan geen verschil meer is tussen de tarieven van de huidige eerste, tweede en derde schijf, zal de mogelijkheid om de middelingsregeling te gebruiken wegvallen voor iedereen wiens inkomen nooit boven de circa € 68.000 komt. Belastingplichtigen met hogere inkomens zullen juist vaker en voor een groter bedrag gebruik kunnen maken van de regeling, door het grotere verschil tussen basistarief en toptarief.
- Uit de analyses blijkt dat bijna zestig procent van de gebruikers van de regeling mensen zijn die starten of stoppen met werken, die de keuze maken om meer of minder uren te gaan werken, of die te maken krijgen met een grote, structurele salarisverhoging. Het progressienadeel dat door dit soort veranderingen ontstaat, zou geassocieerd kunnen worden als een maatschappelijk aanvaard gegeven waarvan de vraag gesteld kan worden of het moet worden weggenomen door de middelingsregeling. Het zou wellicht voor de hand liggen om progressienadelen slechts te compenseren in het geval van inkomensfluctuaties die ontstaan door niet of moeilijk te beïnvloeden factoren, voor zover er geen andere regelingen zijn om dit nadeel te beperken.
- Er zijn, met name voor zelfstandigen, andere mogelijkheden om het progressienadeel te beperken. Hierbij kan gedacht worden aan het vormen van reserves (HIR/KER), het vormen van voorzieningen, het bestaan van verliescompensatie, de mogelijkheid om (in bepaalde gevallen) willekeurig af te schrijven en de stakingswinst om te zetten in een lijfrente. Daarnaast

heeft een zelfstandige de mogelijkheid om (tot op zekere hoogte) investeringen uit te stellen of naar voren te halen. Wel zijn deze mogelijkheden aan voorwaarden onderhevig en zodoende is de vraag of hiermee in dezelfde mate het progressienadeel kan worden weggenomen als door toepassing van middeling. Bij mensen in loondienst hangt inkomensschoonmeling vaak samen met eigen handelen (bijvoorbeeld meer of minder werken of wisselen van baan), terwijl er voor verlies van werk of pensionering uiteraard andere regelingen zijn.

- De regeling is niet eenvoudig te gebruiken door de burger en niet eenvoudig te verwerken door de Belastingdienst. De burger moet zelf initiatief nemen, gegevens verzamelen, een berekening maken en een verzoek indienen, terwijl de Belastingdienst deze verzoeken handmatig moet verwerken en controleren. De voorgenomen ingebruikname van een nieuwe applicatie die de aanslaggegevens koppelt, zal deze complexiteit naar verwachting voor zowel de burger als de Belastingdienst verminderen, maar niet volledig wegnemen.
- Er zit (soms veel) vertraging tussen het moment dat het progressienadeel door wisselende inkomens ervaren wordt en het moment dat de middelingsregeling compenseert voor dit nadeel.
- Het drempelbedrag van de middelingsregeling is al sinds 1987 niet geïndexeerd. Hierdoor is de reële drempel voor het toepassen van de middelingsregeling in de afgelopen decennia lager geworden.

5.2 Behouden middelingsregeling in huidige vorm

Het voordeel van het behouden van de huidige middelingsregeling is dat het voor een deel van de belastingplichtigen mogelijk blijft om gecompenseerd te worden voor progressienadelen door sterk wisselende inkomens. De nadelen van het behoud van de middelingsregelingen in haar huidige vorm zijn geschetst in de vorige paragraaf. Het enige nadeel dat mogelijk opgelost kan worden zonder de regeling zelf te veranderen, is de lage benutting van de regeling. Het vergroten van de bekendheid van de middelingsregeling zou hierbij een belangrijke factor zijn. Ook kan onderzocht worden of het mogelijk is om belastingplichtigen proactief te informeren over het feit dat zij (mogelijk) gebruik kunnen maken van de regeling.

5.3 Aanpassen middelingsregeling

Er zijn een aantal opties denkbaar om de middelingsregeling zodanig aan te passen dat aan een deel van de kanttekeningen tegemoetgekomen wordt. Deze opties worden hieronder geschetst. Het betreft het betrekken van de afbouw van de algemene heffingskorting (AHK) bij de middelingsregeling en het indexeren van het drempelbedrag. Met name het betrekken van de afbouw van de AHK heeft flinke gevolgen voor de groep die de regeling kan gebruiken. Voor elk van deze opties worden de voor- en nadelen in onderstaande secties toegelicht. Verder kunnen de voorgestelde opties gepaard gaan met extra voorlichting om de bekendheid van de regeling en de benutting ervan te vergroten.

5.3.1 Betrekken afbouw algemene heffingskorting

Eén van de kanttekeningen bij de huidige middelingsregeling is dat een deel van het progressienadeel niet gecompenseerd kan worden door de uitzondering van inkomensafhankelijke heffingskortingen. Een beleidsoptie die deze kanttekening (deels) adresseert is het zodanig aanpassen van de wet dat de progressiviteit als gevolg van de afbouw van de algemene heffingskorting (AHK) niet meer wordt uitgezonderd van de regeling. Bij de AHK komt het effect van het afbouwtraject feitelijk namelijk neer op een tariefsverhoging in de huidige tweede en derde schijf. De AHK wordt in 2018 bijvoorbeeld met 4,68% afgebouwd over het inkomen in de tweede en derde schijf. Deze afbouw leidt ertoe dat over elke euro waarmee het box 1 inkomen stijgt, niet 40,85% (tarief 2^e en 3^e schijf), maar 40,85% + 4,68%

aan inkomstenbelasting betaald dient te worden. Precies hetzelfde effect zou optreden als de tarieven van de tweede en derde schijf met 4,68% verhoogd zouden worden.

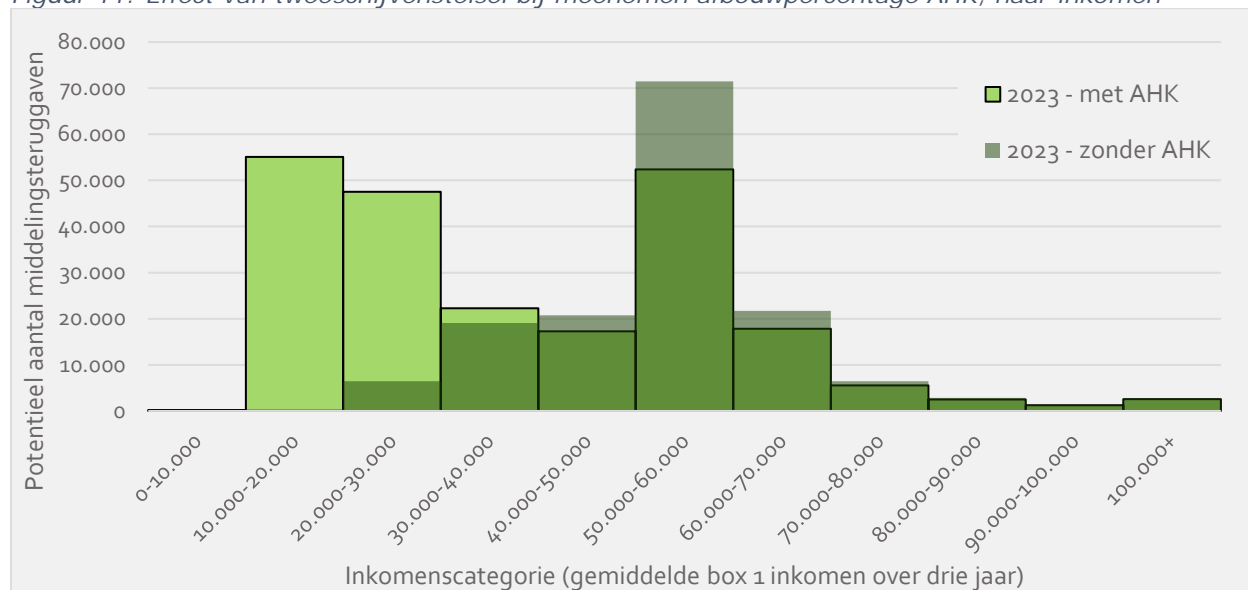
Het betrekken van het afbouwpercentage van de AHK bij de middelingsregeling compenseert dus eenzelfde progressienadeel als het progressienadeel van de IB-tarieven. Het zou een overweging kunnen zijn om ook andere inkomensafhankelijke heffingskortingen bij de middelingsregeling te betrekken. Dit zou echter leiden tot een toename van de complexiteit van de regeling. Omdat voor deze heffingskortingen de grenzen van het afbouwtraject niet samenvallen met de schijfgrenzen, zou het aantal grenzen en percentages in de middelingsberekening namelijk toenemen. Daarnaast geldt voor sommige heffingskortingen, zoals de arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting, dat zij een ander inkomen als grondslag hebben dan het belastbare inkomen in box 1. Tot slot geldt voor deze heffingskortingen dat zij specifiek gericht zijn op het stimuleren van de arbeidsparticipatie, terwijl de middelingsregeling pas jaren later mogelijk tot een teruggave kan leiden, wat naar verwachting geen (positief) effect op de arbeidsparticipatie zou hebben. Daarom wordt in deze variant alleen de afbouw van de AHK bij de middelingsregeling betrokken.

Verder blijven in deze variant de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen uitgezonderd van de middelingsregeling. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven zijn er goede redenen om de toeslagen niet mee te nemen in de middelingsregeling. Hetzelfde geldt voor de uitzondering van de correctie op de verschuldigde belasting als gevolg van de tariefmaatregel die het maximale aftrektarief van bepaalde aftrekposten (zoals de aftrekbare kosten eigen woning) beperkt.

Vanaf 2021 bedraagt het afbouwpercentage van de AHK naar verwachting 5,8%. Als de afbouw van de AHK wordt betrokken bij de middelingsregeling, houdt dat in dat het tarief dat gehanteerd wordt in de middelingsberekening voor de tweede en derde schijf met 5,8% verhoogd wordt tot 42,85%. Voor AOW-gerechtigden is de afbouw van de AHK lager (3,0%) en stijgen de tarieven tweede en derde schijf tot respectievelijk 22,15% en 40,05%.

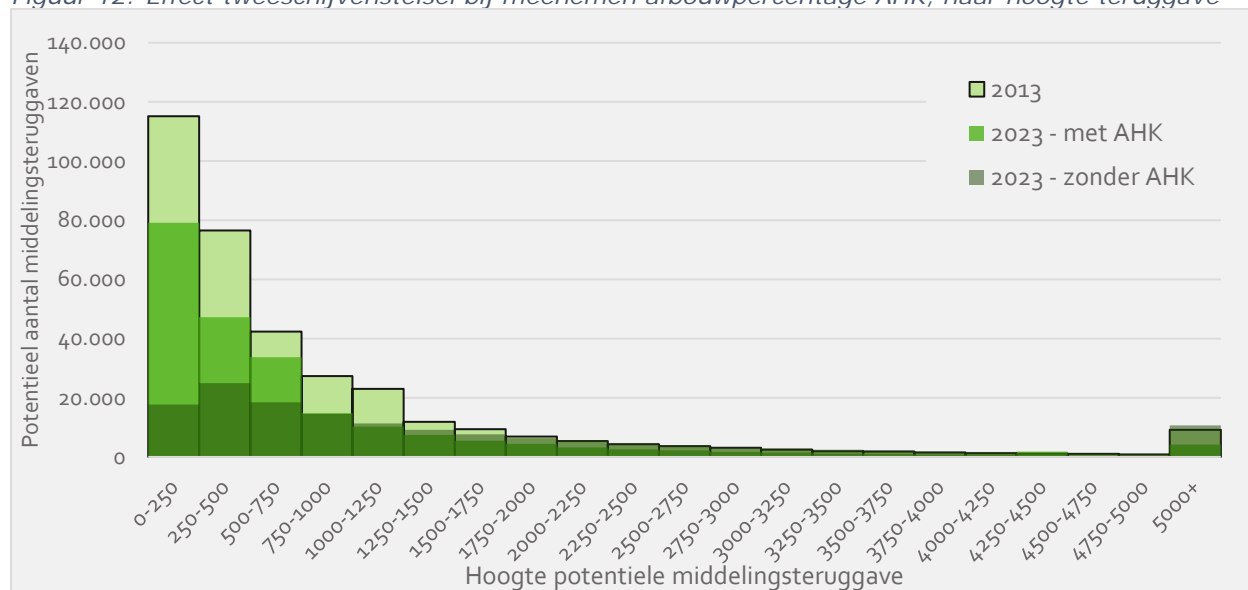
Door deze aanpassing wordt het tariefverschil tussen de huidige eerste en tweede schijf groter (van 0% naar 5,8%), terwijl het verschil tussen de huidige derde en vierde schijf juist kleiner wordt (van 12,5% naar 6,7%). Dit betekent dat de middelingsregeling aantrekkelijker wordt voor mensen met lage inkomens en minder aantrekkelijk voor mensen met hoge inkomens. Dit wordt ook zichtbaar in figuur 11: er is door het meenemen van de afbouw AHK een veel grotere groep met een inkomen tussen € 10.000 en € 30.000 die gebruik kan maken van de regeling. Aan de andere kant zijn er bij deze variant ook mensen met een inkomen tussen € 50.000 en € 60.000 die geen gebruik meer kunnen maken van de regeling, terwijl deze groep geen nadeel ondervond van het tweeschijvenstelsel zonder de afbouw van de AHK.

Figuur 11: Effect van tweeschijvenstelsel bij meenemen afbouwpercentage AHK, naar inkomen



Het betrekken van de afbouw van de AHK leidt ertoe dat vooral het potentiële aantal lage middelingsteruggaven sterk toeneemt ten opzichte van de situatie waarin het tweeschijvenstelsel wel is ingevoerd, maar de afbouw AHK uitgezonderd blijft. Dit wordt zichtbaar in figuur 12, waarin de situatie in 2013 vergeleken wordt met zowel 2023 zonder afbouw AHK als 2023 met afbouw AHK. Bij alle categorieën tot € 750 stijgt het potentiële aantal middelingsteruggaven sterk door het betrekken van de afbouw van de AHK, terwijl dit aantal vanaf € 1.500 juist sterk daalt.

Figuur 12: Effect tweeschijvenstelsel bij meenemen afbouwpercentage AHK, naar hoogte teruggave



In bijlage 4 wordt het effect weergegeven naar de verschillende leeftijdsgroepen en naar zelfstandigen en mensen in loondienst. Het betrekken van de afbouw AHK blijkt voor alle leeftijdsgroepen te leiden tot een groter potentiële aantal gebruikers, maar vooral voor jongeren. Daarnaast blijkt deze beleids optie te leiden tot een sterkere toename van het potentiële aantal zelfstandigen dan het potentiële aantal mensen in loondienst dat de regeling kan gebruiken.

Uit tabel 6 blijkt dat het betrekken van de afbouw van de AHK in de middelingsregeling inderdaad leidt tot een sterke toename van het aantal mensen dat de regeling kan gebruiken in vergelijking met de situatie met tweeschijvenstelsel, maar zonder het betrekken van de afbouw van de AHK (+47%). Het gemiddelde bedrag waarvoor gemiddeld kan worden halveert echter: van circa € 1.750 naar circa € 850. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat mensen met hoge inkomens minder kunnen profiteren door het kleinere tariefverschil, waardoor er een groot deel van de hoge teruggaven wegvalt. Deze twee effecten samen (meer gebruikers, maar voor een gemiddeld lager bedrag) blijken samen het potentiële budgettaire belang te verlagen met 24%. Het geschatte budgettaire belang daalt nog iets sterker (met 28% tot € 47 mln.), doordat de verwachte benutting lager is vanwege de lagere gemiddelde hoogte van de teruggaven en de lagere inkomens bij het potentiële gebruik. Een naar verwachting nog lagere benutting kan als nadeel worden beschouwd van deze beleidsoptie, net als de waarschijnlijke stijging van de uitvoeringskosten door het hogere aantal gebruikers.

Tabel 6: Effect van tweeschijvenstelsel bij meenemen afbouwpercentage AHK

| TIJDVAK | POTENTIEEL AANTAL PERSONEN | POTENTIEEL GEMIDDELDE TERUGGAVE | POTENTIEEL MEDIAAN TERUGGAVE | POTENTIEEL BUDGETTAIR BELANG | GESCHAT BUDGETTAIR BELANG |
|--|----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| 2011-2013 | 350k | € 911 | € 432 | € 319m | € 71m |
| 2021-2023 (tweeschijvenstelsel excl. afbouw AHK) | 153k | € 1.749 | € 1.016 | € 268m | € 66m |
| 2021-2023 (tweeschijvenstelsel incl. afbouw AHK) | 224k | € 831 | € 409 | € 186m | € 47m |

5.3.2 Drempelbedrag indexeren

Doordat het drempelbedrag van de middelingsregeling (€ 545) sinds 1987 niet meer geïndexeerd is, neemt de reële drempel voor het gebruik van de middelingsregeling af. Als dit drempelbedrag namelijk gelijk blijft en zowel de inkomens als de schijfgrenzen toenemen, leidt dit (ceteris paribus) tot een groeiende hoogte van een middelingsteruggave, zowel in absolute als in reële zin. Als het drempelbedrag meestijgt met de inflatie loopt de gemiddelde absolute middelingsteruggave wel op, maar blijft het in reële zin constant. Het corrigeren van schijfgrenzen en bedragen van heffingskortingen voor inflatie (middels de tabelcorrectiefactor) is gangbaar binnen de inkomstenbelasting.

Als het drempelbedrag sinds 2001 (het jaar van de invoering van het nieuwe belastingstelsel) elk jaar gecorrigeerd zou zijn met de tabelcorrectiefactor zou het drempelbedrag in 2018 € 711 bedragen. Als dit drempelbedrag toegepast was op het meest recente complete middelingstijdvak, zou het budgettaire belang afnemen van € 71,8 miljoen naar € 64,3 miljoen (-10%).

Het bedrag van € 545 komt overeen met het drempelbedrag van 1.200 gulden, dat al vastgesteld is in 1987. Als het drempelbedrag sinds dat jaar geïndexeerd was middels de tabelcorrectiefactor, was het drempelbedrag in 2018 € 918 geweest en was het budgettaire belang afgenomen tot € 56,2 miljoen (-22%).

Overigens is het drempelbedrag bij invoering gekoppeld aan driemaal de teruggavegrens. Deze teruggavegrens is inmiddels veel lager, al is destijds aangegeven dat een verlaging van deze grens niet noodzakelijkerwijs doorwerkt naar het drempelbedrag van de middelingsregeling. Het verlagen van deze drempel leidt tot een exponentiële toename van het aantal gebruikers en het budgettaire belang. Dit zou consequenties hebben voor de uitvoerbaarheid van de regeling. Daarnaast zou een grote verlaging niet stroken met het doel van de middelingsregeling, namelijk het compenseren voor progressienadeel van sterk wisselende inkomens.

5.4 Afschaffen middelingsregeling

Aangezien het niet mogelijk lijkt alle kanttekeningen bij de middelingsregeling weg te nemen door de regeling aan te passen, kan er ook voor gekozen worden de middelingsregeling af te schaffen en het

geld anders te besteden. Dit heeft een vereenvoudiging van het belastingstelsel als bijkomend voordeel. Het nadeel is echter dat de regeling hierdoor wegvalt voor iedereen, ongeacht de herkomst van het progressienadeel. Voor ondernemers geldt echter dat zij nog steeds de beschikking zullen hebben over een aantal andere (fiscale) instrumenten waarmee zij dit progressienadeel kunnen beperken. Verder geldt dat door de voorgenomen invoering van het tweeschijvenstelsel het voordeel van de middelingsregeling in zijn huidige vorm vanaf 2021 hoe dan ook weg zal vallen voor iedereen die geen inkomen heeft dat (incidenteel) in de vierde schijf valt en dus hoger is dan (momenteel) € 68.507. Deze belastingplichtigen ondervinden dan alleen nog progressienadeel door de inkomensafhankelijke afbouw van de heffingskortingen, maar kunnen hiervoor niet gecompenseerd worden via de middelingsregeling.

Hierbij dient wel gerealiseerd te worden dat, afhankelijk van het gekozen overgangsrecht, het een aantal jaren kan duren voordat de uitvoeringskosten en het budgettaire belang op kasbasis daadwerkelijk naar € 0 gaan. In deze jaren zullen namelijk nog diverse middelingsverzoeken over eerdere middelingsstijdvakken afgehandeld dienen te worden. Bij afschaffing zou de kasopbrengst in het eerste jaar dat niet meer tot een middelingsstijdvak behoort nog nihil zijn, omdat in dat jaar alleen middelingsverzoeken over tijdvakken uit voorgaande jaren afgehandeld worden. Het volledige (percentuele) ingroeipad van de kasopbrengst in tabel 7 wordt geschat op basis van de historische verdeling van de tijd tussen het einde van het tijdvak en de afhandeling van het middelingsverzoek.

Tabel 7: Geschat ingroeipad kasopbrengst bij afschaffing middelingsregeling

| JAAR | T: LAATSTE JAAR VAN LAATSTE TIJDVAK | T+1 | T+2 | T+3 | T+4 | T+5 | T+6 |
|-----------|--|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| OPBRENGST | 0% | 0% | 11% | 49% | 81% | 94% | 100% |

6. Conclusies

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de middelingsregeling zijn beperkt. Het doel van de middelingsregeling is het beperken van het progressienadeel bij sterk wisselende inkomens. Echter, de regeling bereikt uiteindelijk slechts 15% van de belastingplichtigen (11% van de groep loondienst en 23% van de zelfstandigen) die ervoor in aanmerking komen. Hierdoor is de regeling maar beperkt doeltreffend. De redenen voor het niet-gebruik zijn in deze evaluatie niet onderzocht. Verder is het sinds de invoering van inkomensafhankelijke heffingskortingen niet meer mogelijk om een gedeelte van het progressienadeel te compenseren via de middelingsregeling, omdat heffingskortingen uitgezonderd zijn van deze regeling. Ook dit beperkt de doeltreffendheid van de regeling.

Daarnaast zal de voorgenomen invoering van het tweeschijvenstelsel in 2021 grote invloed hebben op wie gebruik kunnen maken van de middelingsregeling. Doordat het tariefverschil tussen de huidige eerste en tweede schijf wegvalt, levert de middelingsregeling geen voordeel meer op voor mensen wiens inkomen in elk middelingsjaar in de huidige eerste, tweede of derde schijf valt (behalve voor AOW-gerechtigden). Deze mensen ondervinden namelijk geen progressienadeel meer als gevolg van de tarieven, maar nog wel door de inkomensafhankelijke afbouw van heffingskortingen. Mensen met een inkomen dat incidenteel in de vierde schijf valt zullen juist meer profiteren van de middelingsregeling, doordat het tariefverschil tussen basistarief en toptarief oploopt. De invoering van het tweeschijvenstelsel zal dus leiden tot een aanzienlijke verschuiving in gebruik van midden- en lagere inkomens naar hogere inkomens. Belastingplichtigen met midden- en lagere inkomens ervaren nog steeds progressienadeel door inkomensafhankelijke afbouw van heffingskortingen, maar kunnen niet meer bereikt worden door de middelingsregeling. Dit leidt vermoedelijk tot een beperktere doeltreffendheid van de regeling.

Qua doelmatigheid leidt de middelingsregeling tot relatief hoge administratieve lasten voor de burger en ook tot relatief hoge uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat de introductie van een nieuwe applicatie door de Belastingdienst (gepland begin 2019) naar verwachting een deel van deze administratieve lasten en uitvoeringskosten weg zal nemen.

Verder geldt dat 60% van de groep die wel gebruik maakt van de regeling starter of stopper op de arbeidsmarkt is, of iemand die structureel meer of minder gaat werken. Dat betekent dat de groep die het meest gebruik maakt van de regeling niet te maken heeft met sterke inkomensfluctuaties, maar met een eenmalige, structurele toe- of afname van het inkomen.

Beleidsopties

Mogelijke beleidsopties zijn het (onveranderd) behouden van de middelingsregeling, het aanpassen van de regeling en het afschaffen ervan.

Als de middelingsregeling in de huidige vorm blijft bestaan, blijven doelmatigheid en doeltreffendheid beperkt. Wel kan getracht worden de doeltreffendheid te verbeteren door de bekendheid van de regeling onder potentiële gebruikers te vergroten.

Er zijn een aantal opties om de middelingsregeling aan te passen. De eerste is het betrekken van de afbouw van de algemene heffingskorting (AHK) in de middelingsberekening. Hierdoor kan een groter deel van het progressienadeel gecompenseerd worden en komen ook de midden- en lagere inkomens nog voor de regeling kunnen in aanmerking binnen een tweeschijvenstelsel. Het budgettaire belang van de regeling zal door deze optie naar verwachting dalen, terwijl de uitvoeringskosten waarschijnlijk juist zullen toenemen. Door deze wijziging verbetert de benutting van de regeling niet; hieraan zou betere voorlichting wellicht kunnen bijdragen.

Een andere optie om de middelingsregeling aan te passen zou zijn om het drempelbedrag jaarlijks te indexeren, net als veel andere bedragen in de inkomstenbelasting. Dit voorkomt dat de reële drempel

om de middelingsregeling te gebruiken steeds lager wordt, maar adresseert de andere kanttekeningen bij de regeling niet.

Gezien de beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling is het afschaffen ervan ook een optie. Het nadeel hiervan is dat de regeling daardoor wegvalt voor iedereen, ongeacht de achtergrond van het progressienadeel. Door invoering van het tweeschijvenstelsel zou het progressienadeel door tarieven echter toch nog maar een kleine groep hogere inkomens treffen. Ook geldt voor ondernemers dat zij nog steeds de beschikking zullen hebben over een aantal andere (fiscale) instrumenten waarmee zij hun progressienadeel gedeeltelijk kunnen beperken.

Bijlagen

Bijlage 1 – Berekening potentiële hoogte middelingsteruggave

De basis voor de data-analyse vormt een dataset met aangiftegegevens, loonheffingsgegevens en middelingsteruggaven over de periode 2009 tot en met 2013. Deze gegevens zijn ten eerste aangevuld met de geboortedatum en de eventuele overlijdensdatum, waarmee bepaald kan worden of iemand recht heeft op middeling en welke leeftijd diegene heeft aan het einde van het middelingstijdvak. Vervolgens is per persoon het jaarlijkse inkomen vastgesteld. Dit betreft het belastbare box 1 inkomen in het geval er aangifte gedaan is of het totale inkomen waarover loonheffing geheven is indien er geen aangifte is gedaan. Voor personen die in enig jaar geen inkomen hebben ontvangen, is een inkomen van '0' opgenomen, omdat een dergelijk jaar in principe ook in een middelingstijdvak kan worden opgenomen.

Daarna is de te betalen inkomstenbelasting over deze inkomens berekend, zonder rekening te houden met heffingskortingen (omdat deze voor toepassing van de middelingsregeling buiten beschouwing blijven). Deze berekening is gebaseerd op de geldende tarieven en schijfgrenzen voor elk afzonderlijk jaar en maakt onderscheid tussen personen die wel en niet de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt hebben. Als de belastingplichtige de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt gedurende het middelingstijdvak is er in de berekening (conform de wet) vanuit gegaan dat gedurende het gehele middelingstijdvak premies volksverzekeringen verschuldigd waren en zijn afgedragen.

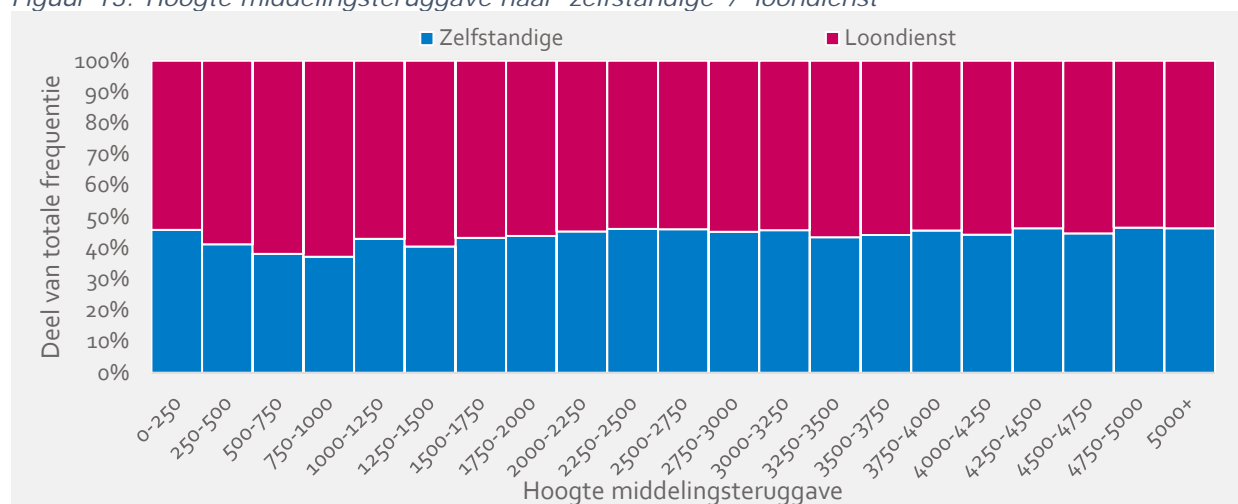
In de volgende stap is per tijdvak het gemiddelde inkomen over de drie kalenderjaren berekend en de bijbehorende inkomstenbelasting. Vervolgens is deze herrekende belasting vergeleken met de te betalen inkomstenbelasting vóór middeling. Het verschil tussen deze twee bedragen, verminderd met het drempelbedrag van € 545, is de potentiële middelingsteruggave.

Dit bedrag is daarna gecorrigeerd voor het feit dat middelingstijdvakken elkaar niet mogen overlappen en belastingplichtigen dus maximaal één keer per drie jaar van de regeling gebruik kunnen maken. Als een belastingplichtige bijvoorbeeld een middelingsteruggave heeft ontvangen over het tijdvak 2009-2011, kan geen middelingsverzoek gedaan worden voor het tijdvak 2011-2013, omdat het jaar 2011 dan in twee tijdvakken zou voorkomen. Bij de correctie is de potentiële teruggave van het betreffende jaar vergeleken met de potentiële teruggave in de andere twee middelingstijdvakken. Alleen het hoogste bedrag van de drie middelingstijdvakken blijft staan; de potentiële middelingsteruggave voor de overige tijdvakken is op € 0 gesteld.

Tot slot wordt een correctie gemaakt voor belastingplichtigen die niet drie aaneengesloten kalenderjaren binnenlandse belastingplichtige of kwalificerende buitenlandse belastingplichtige zijn. Dit gegeven kan met de beschikbare data niet exact worden bepaald en wordt daarom benaderd via het woonadres van de belastingplichtige. Als gedurende een deel van het tijdvak dit woonadres buiten Nederland ligt, wordt dit middelingstijdvak uitgesloten. Dit betekent dat de potentie van de regeling via deze berekening licht onderschat wordt, omdat er in werkelijkheid kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen zijn die niet drie aaneengesloten jaren in Nederland wonen, maar in die jaren toch gebruik kunnen maken van de middelingsregeling.

Bijlage 2 – Figuren en tabellen bij huidige middelingsregeling

Figuur 13: Hoogte middelingsteruggave naar 'zelfstandige' / 'loondienst'



Tabel 6: Gebruik middelingsregeling naar leeftijd

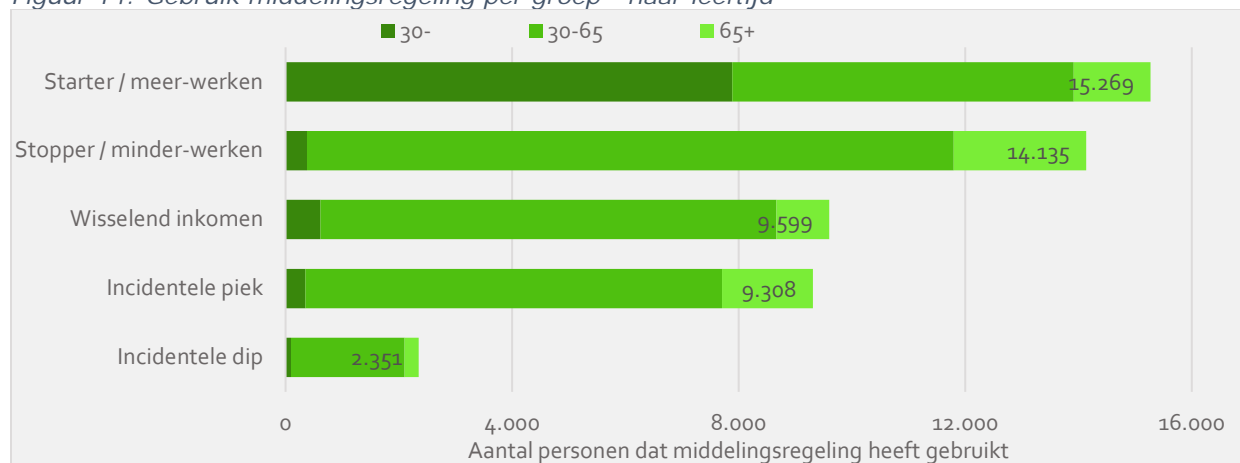
| LEEFTIJD | AANTAL PERSONEN | GEMIDDELDE TERUGGAVE | MEDIAAN TERUGGAVE | BUDGETTAIR BELANG | AANDEEL IN TOTAAL |
|---------------|-----------------|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 15 - 20 | 32 | € 1.486 | € 730 | € 0,0 | 0% |
| 20 - 25 | 1.709 | € 667 | € 517 | € 1,1 | 1% |
| 25 - 30 | 7.196 | € 850 | € 736 | € 6,1 | 8% |
| 30 - 35 | 2.952 | € 1.159 | € 771 | € 3,4 | 4% |
| 35 - 40 | 3.713 | € 1.359 | € 882 | € 5,0 | 6% |
| 40 - 45 | 5.551 | € 1.470 | € 942 | € 8,2 | 10% |
| 45 - 50 | 5.988 | € 1.611 | € 994 | € 9,6 | 12% |
| 50 - 55 | 5.584 | € 1.736 | € 1.045 | € 9,7 | 12% |
| 55 - 60 | 5.080 | € 1.831 | € 1.094 | € 9,3 | 12% |
| 60 - 65 | 5.080 | € 1.913 | € 1.102 | € 9,7 | 12% |
| 65 - 70 | 3.563 | € 2.135 | € 1.044 | € 7,6 | 10% |
| 70 - 75 | 1.542 | € 2.802 | € 1.258 | € 4,3 | 6% |
| 75 - 80 | 655 | € 3.111 | € 1.250 | € 2,0 | 3% |
| 80 - 85 | 318 | € 3.849 | € 1.623 | € 1,2 | 2% |
| 85+ | 193 | € 3.429 | € 1.667 | € 0,7 | 1% |
| Totaal | 49.157 | € 1.590 | € 910 | € 78,2m | 100% |

Tabel 7: Gebruik middelingsregeling naar inkomenscategorie

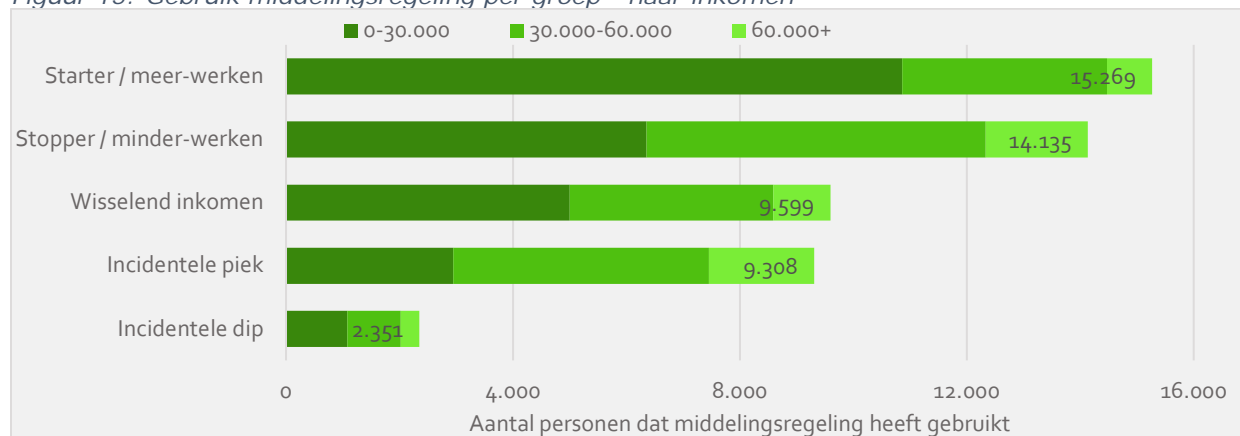
| INKOMEN | AANTAL PERSONEN | GEMIDDELDE TERUGGAVE | MEDIAAN TERUGGAVE | BUDGETTAIR BELANG | AANDEEL IN TOTAAL |
|-----------------|-----------------|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 0 - 10.000 | 288 | € 1.236 | € 402 | € 0,4 | 0% |
| 10.000 - 20.000 | 13.588 | € 718 | € 597 | € 9,8 | 12% |

| | | | | | |
|------------------|---------------|----------------|--------------|----------------|-------------|
| 20.000 - 30.000 | 10.567 | € 993 | € 738 | € 10,5 | 13% |
| 30.000 - 40.000 | 4.347 | € 2.063 | € 1.207 | € 9,0 | 11% |
| 40.000 - 50.000 | 4.765 | € 2.318 | € 1.499 | € 11,0 | 14% |
| 50.000 - 60.000 | 9.581 | € 1.917 | € 1.228 | € 18,4 | 24% |
| 60.000 - 70.000 | 3.381 | € 2.519 | € 1.701 | € 8,5 | 11% |
| 70.000 - 80.000 | 1.180 | € 3.215 | € 2.211 | € 3,8 | 5% |
| 80.000 - 90.000 | 535 | € 3.838 | € 2.519 | € 2,1 | 3% |
| 90.000 - 100.000 | 276 | € 4.201 | € 2.863 | € 1,2 | 1% |
| 100.000+ | 651 | € 5.596 | € 4.184 | € 3,6 | 5% |
| Totaal | 49.157 | € 1.590 | € 910 | € 78,2m | 100% |

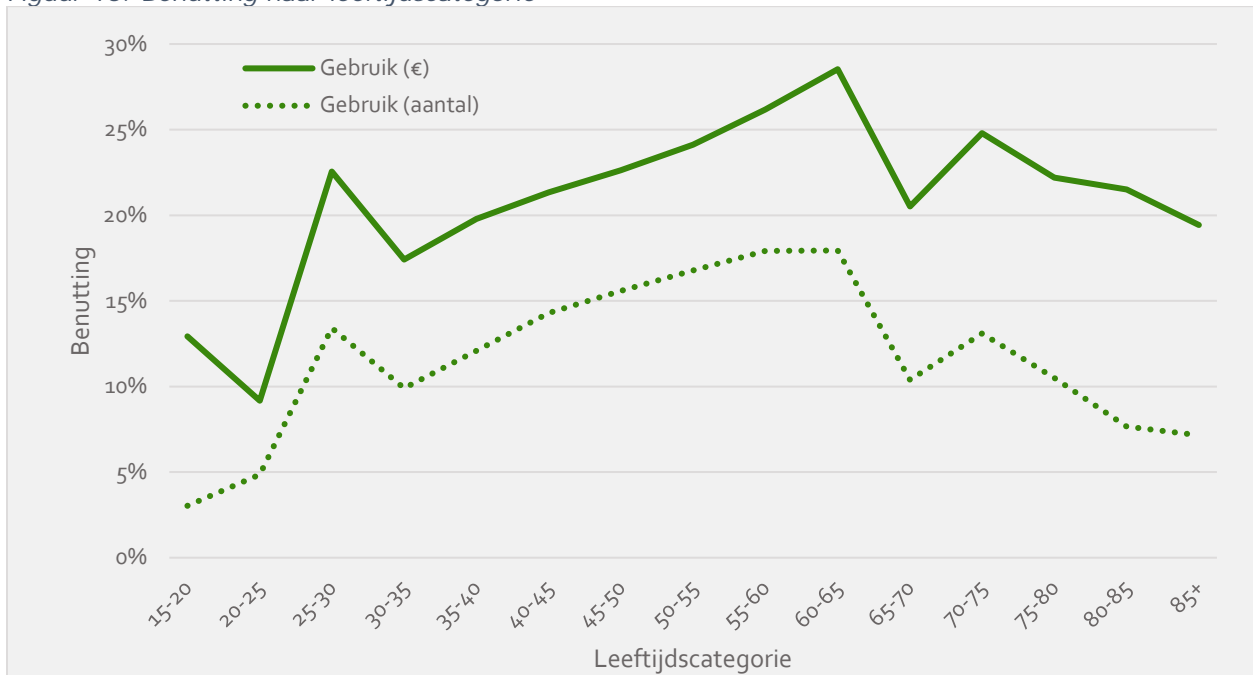
Figuur 14: Gebruik middelingsregeling per groep - naar leeftijd



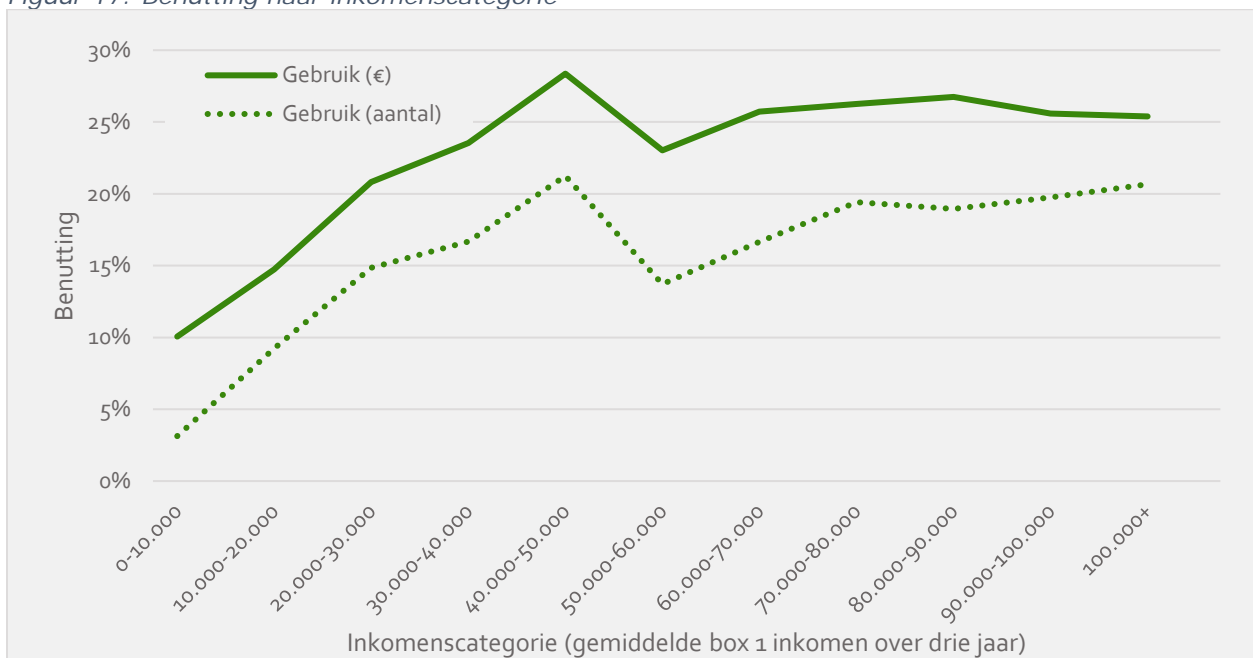
Figuur 15: Gebruik middelingsregeling per groep - naar inkomen



Figuur 16: Benutting naar leeftijdscategorie

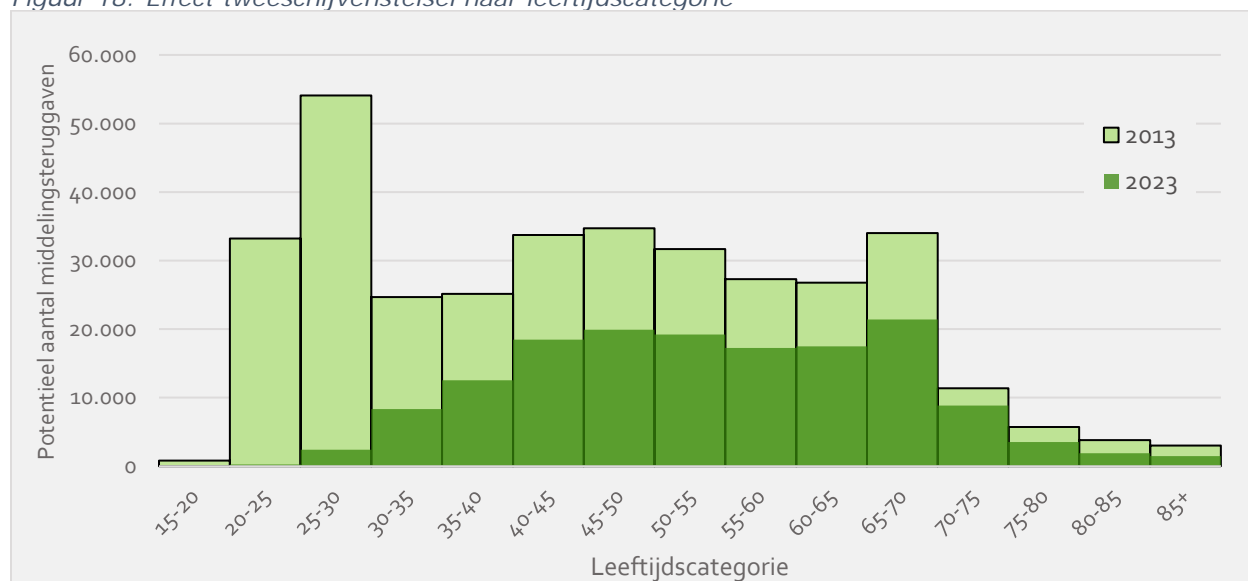


Figuur 17: Benutting naar inkomenscategorie



Bijlage 3 – Figuren en tabellen bij toekomstige ontwikkelingen

Figuur 18: Effect tweeschijvenstelsel naar leeftijdscategorie

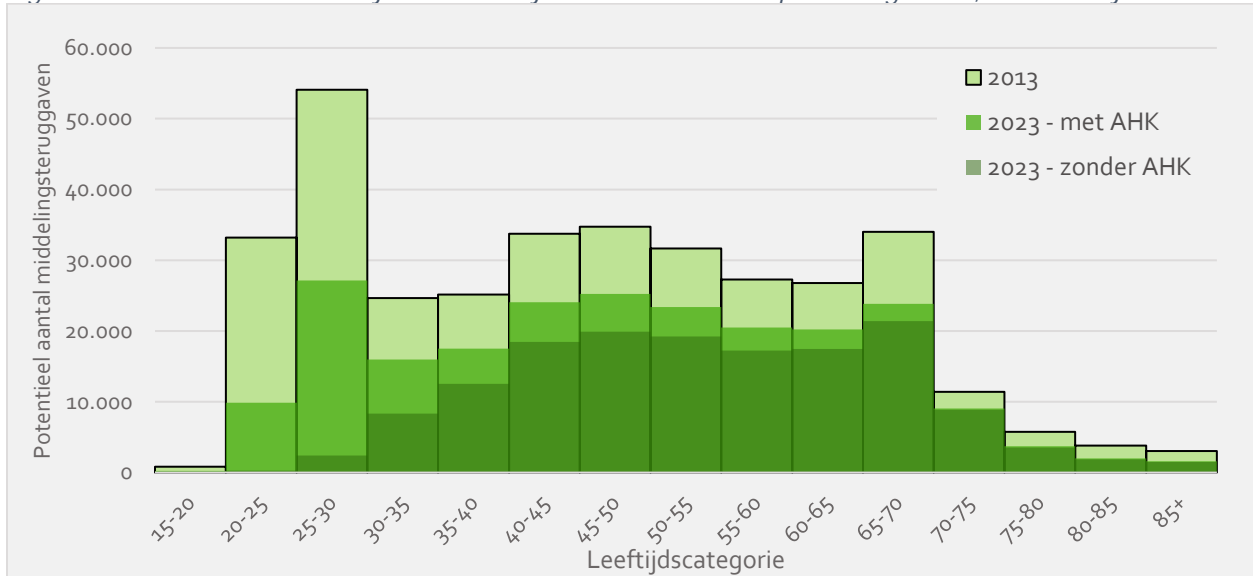


Tabel 8: Effect tweeschijvenstelsel uitgesplitst naar zelfstandigen en loondienst

| STELSEL | TYPE INKOMEN | POTENTIEEL AANTAL PERSONEN | POTENTIEEL GEMIDDELDE TERUGGAVE | POTENTIEEL MEDIAAN TERUGGAVE | POTENTIEEL BUDGETTAIR BELANG |
|----------------------------|--------------|----------------------------|---------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 2013 | Loondienst | 263k | € 794 | € 406 | € 208m |
| | Zelfstandige | 88k | € 1.264 | € 587 | € 111m |
| 2023 (tweeschijvenstelsel) | Loondienst | 117k | € 1.517 | € 883 | € 178m |
| | Zelfstandige | 36k | € 2.505 | € 1.635 | € 90m |
| 2023 t.o.v. 2013 (%) | Loondienst | 45% | 191% | 218% | 85% |
| | Zelfstandige | 41% | 198% | 278% | 81% |

Bijlage 4 – Figuren en tabellen bij beleidsopties

Figuur 19: Effect van tweeschijvenstelsel bij meenemen afbouwpercentage AHK, naar leeftijd



Tabel 9: Effect tweeschijvenstelsel incl. AHK uitgesplitst naar zelfstandigen en loondienst

| STELSEL | TYPE INKOMEN | POTENTIEEL AANTAL PERSONEN | POTENTIEEL GEMIDDELDE TERUGGAVE | POTENTIEEL MEDIAAN TERUGGAVE | POTENTIEEL BUDGETTAIR BELANG |
|---------------------------------------|--------------|----------------------------|---------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 2023 (tweeschijvenstelsel zonder AHK) | Loondienst | 117k | € 1.517 | € 883 | € 178m |
| | Zelfstandige | 36k | € 2.505 | € 1.635 | € 90m |
| 2023 (tweeschijvenstelsel met AHK) | Loondienst | 158k | € 733 | € 358 | € 116m |
| | Zelfstandige | 66k | € 1.063 | € 529 | € 70m |
| 2023: Met AHK t.o.v. zonder AHK (%) | Loondienst | 135% | 48% | 41% | 65% |
| | Zelfstandige | 183% | 42% | 32% | 78% |