

Evaluatie middelingsregeling 2019-0016

In dit artikel bespreek ik de werking van de middelingsregeling van artikel 3.154 wet op de inkomstenbelasting. Verder vat ik relevante punten uit de recente evaluatie van de middelingsregeling van november 2018 samen. Tot slot ga ik in op hoe de evaluatie van de middelingsregeling op mij over komt.

Werkingsregelingsregeling

De middelingsregeling betreft een vergelijking tussen:

1. de werkelijk geheven inkomstenbelasting box 1 vóór toepassing van de heffingskortingen over drie aaneengesloten kalenderjaren en;
2. de inkomstenbelasting box 1 vóór toepassing van de heffingskortingen, indien er belasting was geheven over het gemiddelde box 1 inkomen¹ over dezelfde drie aaneengesloten kalenderjaren.

Indien de belastingheffing onder punt 1 minus punt 2 minus een drempel van € 545² een positief bedrag geeft, dan is er sprake van een teruggave voor de middelingsregeling.

Aan de hand van een voorbeeld uit de evaluatie van de middelingsregeling illustreer ik dit graag nader. Stel: een belastingplichtige heeft een box 1 inkomen in jaar 1 en 3 van € 45.000, en in jaar 2 is er eenmalige piek in het inkomen van € 90.000. Dit wordt onder de middelingsregeling vergeleken met de belastingheffing die had plaatsgevonden, indien er belastingheffing was geheven over het gemiddelde box 1 inkomen in drie kalenderjaren. In deze situatie is er sprake van een teruggave van € 2.348 (€ 75.134 (totaal verschuldigde belasting) – € 72.241 (gemiddelde belasting) – € 545 (drempel)).

Waar hiervoor over inkomen wordt gesproken, wordt dus telkens bedoeld het bruto inkomen van alleen box 1. De belasting is verder de inkomstenbelasting van alleen box 1 vóór toepassing van de heffingskortingen.

De middelingssteruggave wordt alleen naar aanleiding van een hiertoe strekkend schriftelijk verzoek aan de Belastingdienst verleend. Bij het verzoek moet op grond van artikel 24 Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001 een berekening van de teruggave worden gevoegd. Verder wordt een verlies in box 1 in enig jaar op nihil gesteld voor de berekening van het gemiddelde inkomen. De middelingsregeling staat normaal

gesproken alleen maar open voor belastingplichtigen die drie aaneengesloten kalenderjaren Nederlands belastingplichtig zijn. Elk belastingjaar kan maar één keer in een verzoek tot middeling worden meegenomen. Een middelingsverzoek kan worden ingediend tot 36 maanden nadat de laatste definitieve aanslag inkomstenbelasting in het middelingstijdvak van drie kalenderjaren is vastgesteld.³

Afwijkingen

Sinds de invoering van de huidige middelingsregeling in 2001 kan het jaar waarin iemand de AOW gerechtigde leeftijd heeft bereikt in een verzoek voor een middelingsteruggave worden betrokken. Een en ander ondanks dat men niet meer volledig premieplichtig is. Voor de vergelijking tussen de daadwerkelijk geheven belasting in box 1 en de belastingheffing in box 1 over het gemiddelde inkomen, wordt echter fictief uitgegaan van de tarieven voor de inkomstenbelasting van een persoon die de AOW gerechtigde leeftijd gedurende het gehele middelingstijdvak nog niet heeft bereikt.⁴

Dit geldt dus ook als iemand gedurende het kalenderjaar de AOW gerechtigde leeftijd heeft bereikt.

De gedachte hierachter is als volgt. De middelingsregeling is niet bedoeld om inkomen van voor de AOW gerechtigde leeftijd effectief alsnog tegen een lager tarief te belasten. Dit zou zonder deze regeling wel het geval kunnen zijn.

Indien in het tijdvak van een middeling minder belasting is geheven doordat er voorkoming van dubbele belasting is toegepast in het tijdvak, dan wordt primair een bedrag vastgesteld conform de normale regels voor de vaststelling van een middelingssteruggave. Vervolgens wordt dit bedrag verminderd met een breuk, om tot de definitieve teruggave te komen. De breuk is de herrekende inkomstenbelasting box 1 over 3 belastingjaren met toepassing van de regeling ter voorkoming van dubbele belasting gedeeld

door de herrekende inkomstenbelasting box 1 over 3 belastingjaren zonder toepassing van de regeling ter voorkoming van dubbele belasting.⁵ In een specifieke situatie bij gemoedsbezwaarden kan soms een middelingstijdvak van 8 jaren van toepassing zijn.⁶

Wel/ geen invloed

De middeling van inkomen werkt niet door naar een aantal zaken welke (mede) afhankelijk zijn van het inkomen. Zo heeft een middeling geen invloed op de toekenning of herziening van toeslagen. Een verliesverrekening in box 1 voor de inkomstenbelasting kan wel invloed hebben op de middelingsteruggave. Als in het voorbeeld hier voor een box 1 verlies van € 10.000 uit latere jaren wordt verrekend met 2016, dan zal deze middelingsteruggave opnieuw worden berekend.

Het jaar van immigratie of emigratie telt niet mee voor de middelingsregeling. Het jaar van overlijden kan wel meetellen voor de middelingsregeling indien er sprake is van een piek in het inkomen, en deze piek in het inkomen in ieder geval niet is ontstaan door het overlijden. De voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, zijn opgenomen in een beleidsbesluit.⁷ In het kader van dit artikel ga ik daar niet verder op in.

Vóór 1 januari 2015 konden buitenlands belastingplichtigen in bepaalde gevallen ook gebruik maken van de middelingsregeling. Alleen kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen als in artikel 7.8 wet inkomstenbelasting 2001 kunnen sinds 1 januari 2015 gebruik maken van de middelingsregeling.

Bezwaar en beroep

Het is mogelijk om in bezwaar te gaan tegen de beschikking waarbij een middeling wordt vastgesteld op grond van artikel 3.154 lid 10 Wet IB 2001. In dit bezwaarschrift kan op grond van jurisprudentie alsnog worden verzocht om toepassing van een ander middelingstijdvak. Wel mag de middeling hierdoor niet overlappen met een reeds eerder vastgestelde middeling.⁸

Indien er tijdig bezwaar is aangetekend tegen de beschikking waarbij de middeling is toegekend, dan is het ook mogelijk om nog in beroep te gaan tegen een afwijzende uitspraak op het bezwaarschrift. De normale regels van bezwaar en (hoger) beroep zoals die voor belastingaanslagen gelden, zijn ook van toepassing op de middelingsbeschikking.

Evaluatie middelingsregeling

In november 2018 is het rapport van de evaluatie van de middelingsregeling verschenen. In het navolgende vat ik per onderdeel deze evaluatie samen.

Gebruik en benutting

De evaluatie start met het onderdeel dat in gaat op het gebruik en de benutting van de middelingsregeling. Er is gekozen voor cijfers over het middelingstijdvak 2011-2013, omdat pas na 5 jaar de meeste verzoeken over een middelingstijdvak zijn afgehandeld.

De evaluatie geeft de nodige statistieken die ik grotendeels even voor kennisgeving heb aangenomen. Waar het wat mij betreft interessanter wordt, is als men samenvat wie gebruik maken van de middelingsregeling. Dit zijn voor:

- 30% starters (of structureel meer verdienen);
- 28% stoppers (of structureel minder verdienen);
- 19% belastingplichtigen met onregelmatige inkomsten (bijvoorbeeld een ondernemer met een fluctuerende winst);
- 18% belastingplichtigen met een incidentele piek in het inkomen;
- 5% belastingplichtigen met een incidentele inkomensdip.

Gemiddeld maken jaarlijks 50.000 belastingplichtigen gebruik van de regeling, waarvan circa 28.000 niet ondernemers en circa 21.000 ondernemers voor de inkomstenbelasting. Het is mij niet duidelijk geworden tot wat voor categorie de overige circa 1.000 personen behoren (resultaat overige werkzaamheid ligt het meest voor de hand). Opvallend is verder nog dat maar liefst 85% van de mogelijke middelingsverzoeken volgens het evaluatierapport niet zijn gerealiseerd, en dat vindt vooral plaats bij lagere teruggaven en lagere inkomens. Desondanks is dit percentage toch wel opvallend te noemen. Uit het rapport komt verder naar voren dat het voor burgers complex is om de regeling toe te passen. Met name omdat zelf een herberekening moet worden gemaakt op basis van de juiste gegevens.

Recente beleidswijzigingen en toekomstige ontwikkelingen

Enkele heffingskortingen zijn de afgelopen jaren inkomensafhankelijk geworden. Denk bijvoorbeeld aan de algemene heffingskorting. Hier

wordt echter geen rekening mee gehouden bij de toepassing van de middelingsregeling, waardoor de regeling geen compensatie verleent voor dit nadeel.

In het Belastingplan 2019 is opgenomen dat per 2021 een tweeschijvenstelsel voor de inkomstenbelasting wordt ingevoerd. Hierdoor zal het aantal verzoeken tot middeling naar verwachting met ongeveer 60% dalen. De Belastingdienst verwacht een applicatie uit te brengen die de toepassing van de regeling zal vereenvoudigen. Gelet op de ervaringen met ICT systemen van de Belastingdienst is het afwachten of en in hoeverre die applicatie zal doen wat ervan verwacht wordt.

Reikwijdte

Het rapport geeft aan dat uit de bestudering van parlementaire stukken niet duidelijk is geworden in welke gevallen historisch gezien een progressienadeel maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht, en in welke gevallen compensatie hiervoor via de middelingsregeling redelijk is.

Bij de categorieën starters en stoppers (niet ondernemers) begint men over collectieve sociale zekerheid, pensioenregelingen en verliesverrekening als faciliteiten die mogelijk voldoende compensatie zouden bieden voor een progressienadeel waar men mogelijk tegenaan zou lopen.

Bij ondernemers geeft men aan dat de inkomensschommelingen vaak worden veroorzaakt door externe factoren, maar dat er ook andere mogelijkheden zouden zijn om schommelingen op te vangen. Er wordt gedacht aan het vormen van reserves, voorzieningen of de willekeurige afschrijving.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Door de relatief lage benutting van de regeling, de uitvoeringskosten en het niet meenemen van de inkomensafhankelijkheid van heffingskortingen is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de middelingsregeling beperkt. Samen met de toekomstige invoering van het tweeschijvenstelsel in de inkomstenbelasting kunnen dan ook serieuze kanttekeningen bij de (toekomstige) effectiviteit van de middelingsregeling worden geplaatst.

Beleidsopties

Er wordt aangegeven dat de hiervoor genoemde kanttekeningen niet of slechts beperkt kunnen worden weggenomen als de regeling onveranderd

blijft bestaan. De doeltreffendheid zou wel kunnen worden vergroot door de regeling (meer) onder de aandacht te brengen van potentiële gebruikers. Er wordt opgemerkt dat bepaalde kanttekeningen bij de regeling (gedeeltelijk) kunnen worden weggenomen door de afbouw van bepaalde heffingskortingen te betrekken bij de middelingsregeling.

Tot slot wordt aangegeven dat het natuurlijk ook een optie is om de middelingsregeling volledig af te schaffen. Wel wordt daarbij opgemerkt dat de regeling dan weg valt voor iedereen, ongeacht de achtergrond van het progressienadeel. Vervolgens wordt nog de stelling ingenomen dat door de invoering van het tweeschijvenstelsel het nadeel zich echter toch maar zou beperken tot een kleine groep hogere inkomens.

Kanttekeningen evaluatie

Ik ga in op de uiteindelijke beleidsopties. Het afschaffen van de middelingsregeling lijkt mij geen goed plan, en zou denk ik in een aantal situaties tot onrechtvaardigheden leiden. Ik denk bijvoorbeeld aan een particulier die bij de beëindiging van zijn dienstbetrekking een ontslagvergoeding krijgt. In dit kader zijn er tegenwoordig niet echt andere mogelijkheden meer dan de middelingsregeling om te komen tot een beperking van het nadeel in de progressie in het tarief door die ontslagvergoeding.

Daar komt nog eens bij dat bij een ontslagvergoeding in feite de opbrengst van de vergoeding te maken heeft met arbeid die in eerdere jaren is verricht. In zoverre zou ik het in dit soort situaties onrechtvaardig vinden indien de middelingsregeling wordt afgeschaft. Ik zie ook niet in hoe andere faciliteiten die genoemd worden in de evaluatie het progressienadeel in deze situatie kunnen ondervangen. Ik denk verder bijvoorbeeld aan een relatief kleine ondernemer die actief is in de herontwikkeling van vastgoed. Bij dit soort projecten zie je nog wel eens dat er veel voorbereidingstijd in een project gaat zitten, en dat de opbrengst in de vorm van een resultaat op de ontwikkeling pas in een later jaar valt dan het jaar waarin men wel werkzaamheden is gaan verrichten. Het zou in mijn optiek in dit soort situaties onredelijk uit kunnen pakken indien de middelingsregeling zou worden afgeschaft.

Directeur – grootaandeelhouders hebben al enige tijd de optie om het pensioen in eigen beheer fiscaal gefacilieerd af te kopen. Bij de

keuze om hier wel of niet toe over te gaan, zal het bestaan van de middelingsregeling om de progressie in de belastingheffing te beperken zeker meegewogen hebben om wel of niet tot afkoop over te gaan. Hier zal naar mijn mening rekening mee moeten worden gehouden bij een eventuele afschaffing van de regeling.

Bij de afwikkeling van een BV met een loonstamrecht wordt in praktijk ook nog wel eens gebruik gemaakt van de middelingsregeling om het effect van de lijfrente - uitkeringen op de belastingheffing te beperken. Dit geldt des te meer indien ervoor wordt gekozen om het stamrecht in een beperkt aantal jaarlijkse termijnen uit te keren, en vervolgens tot ontbinding van de vennootschap over te gaan. Het afschaffen van de middelingsregeling zorgt in mijn optiek onnodig voor beperkingen van de mogelijkheden om nog enigszins fiscaal gefacilieerd voor een dergelijke afwikkeling van een BV met een loonstamrecht te kiezen. Verder kan nog gedacht worden aan de situatie van een ondernemer die zijn eenmanszaak staakt, en die niet de mogelijkheid heeft om bijvoorbeeld voor de stakingswinst een lijfrente aan te kopen. Er is immers niet altijd sprake van voldoende liquiditeit in de onderneming om hiertoe over te gaan. Momenteel is het in dergelijke situaties nog mogelijk om in ieder geval gebruik te maken van de middelingsregeling bij de staking van de onderneming. Ik zou het onredelijk vinden als deze mogelijkheid zou verdwijnen door de afschaffing van de middelingsregeling.

Weliswaar wordt door de invoering van een tweeschijvenstelsel het belang wellicht iets minder groot van de middelingsregeling, maar vanwege situaties die ik hiervoor heb beschreven komt het toch als onwenselijk op mij over om de regeling af te schaffen.

Suggestie voor aanpassing middelingsregeling

Het is wellicht te overwegen om de regeling niet meer op verzoek te laten plaatsvinden. Ik heb de

indruk gekregen dat de Belastingdienst uit eigen beweging de teruggave kan vaststellen. Deze evaluatie leert ons dat men kennelijk wel vast kan stellen in welke gevallen de middelingsregeling toepassing vindt. Ik wijs nog maar even op het percentage van 85% dat genoemd wordt als het aantal gevallen waarin men de middelingsregeling ten onrechte niet heeft toegepast.

Waarom kan de Belastingdienst dan niet, net als bijvoorbeeld bij de tegemoetkomingsregeling specifieke zorgkosten, de middelingssteruggave uit eigen beweging vaststellen?

Mijn gedachte gaat er vervolgens ook naar uit om de keuzemogelijkheid over welke belastingjaren kan worden gemiddeld te beperken. Ik kan mij zo voorstellen dat een middelingssteruggave in combinatie met voorgaande automatisch wordt toegekend bij de eerste gelegenheid dat er een teruggave mogelijk is. Dit zou de uitvoerbaarheid van de regeling denk ik ook ten goede komen.

Vanwege de invoering van het tweeschijvenstelsel in de inkomstenbelasting, is mijn suggestie wellicht ook budgettair haalbaar. Men denkt immers dat er minder middelingssteruggaven mogelijk zullen zijn. Indien de regeling op een dergelijke wijze wel in stand wordt gehouden, dan worden naar mijn indruk in ieder geval bepaalde excessen qua progressie in de belastingheffing voorkomen.

Dhr. R. Ruinemans RB, zelfstandig fiscalist en docent onder de naam Mareel Belastingadviseurs

Noten:

1. Het inkomen wordt ten minste op nihil gesteld (art. 3.154 lid 3 Wet IB 2001). Dat betekent dat er dus nimmer een negatief inkomen in aanmerking wordt genomen.
2. Zie art. 3.154 lid 3 Wet IB 2001.
3. Art. 3.154 lid 9 Wet IB 2001.
4. Art. 3.154 lid 8 Wet IB 2001.
5. Art. 3.154 lid 6 Wet IB 2001.
6. Zie Beleidsbesluit van 23 juni 2014, BLKB/2013/2058M.
7. Zie: Beleidsbesluit van 23 juni 2014, BLKB/2013/2058M.
8. Zie: Hoge Raad 29 augustus 2000, nr. 35.032, ECLI:NL:HR:2000:AA6923, Fida 20001472.