



Inlichtingen

Datum
23-8-2022

Auteur

memo

Onderzoek betalingsproblemen box 3

Inleiding

In het huidige box-3-systeem betalen belastingplichtigen indirect belasting over de waardevermeerdering van illiquide vermogensbestanddelen zoals onroerende zaken. Daarom is het nu mogelijk dat sommige belastingplichtigen onvoldoende liquide middelen hebben om de inkomstenbelasting te betalen. Onderzocht is hoeveel belastingplichtigen met niet-liquide vermogensbestanddelen in box 3 in 2017 en 2018 in betalingsproblemen zijn gekomen en of de huidige betalingsregelingen voor die personen voldoen.

Ook bij de beoogde vermogensaanwasbelasting (VAB) kan het voorkomen dat sommige belastingplichtigen onvoldoende liquide middelen hebben om de belasting te voldoen: na afloop van het belastingjaar moet immers worden betaald over de werkelijke of veronderstelde waardevermeerdering van niet-liquide vermogensbestanddelen. Het risico op onvoldoende liquide middelen om de belasting te betalen bestaat, vooral in jaren waarin onroerend goed sterk in waarde stijgt. In dit stuk wordt een inschatting gemaakt van het aantal personen dat mogelijk in betalingsproblemen komt bij de VAB.

Resultaten over het huidige stelsel zijn gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst uit 2017 en 2018 en kennen daarom weinig onzekerheid. Resultaten over de VAB zijn gebaseerd op een model (gestoeld op gegevens uit 2018) en kennen daarom een grotere onzekerheid; deze getallen zijn meer indicatief van aard. Desalniettemin geven de resultaten een beeld van de orde van grootte van het aantal mensen met betalingsproblemen en van de vergelijking met het huidige stelsel.

Conclusies

- Voor ongeveer 11.000 belastingplichtigen die belast worden in box 3 en niet-liquide vermogensbestanddelen bezitten, geldt dat zij of hun partner een betalingsregeling overeen zijn gekomen met de Belastingdienst voor het voldoen van de inkomstenbelasting over 2018. Dat is **0,4%** van de belastingplichtigen die belast worden in box 3. In 2017 waren dit er iets meer: 12.900.
- Voor ruim **90%** van deze belastingplichtigen met een betalingsregeling in 2018 (ca. 10.000) was de betalingsregeling voldoende: de belasting is inmiddels betaald. In 2017 was het aandeel zelfs groter: 96%.
- Box 3 lijkt bij een deel van de belastingplichtigen bij te dragen aan de betalingsproblemen. Bij het andere deel zijn de betalingsproblemen niet primair aan box 3 te wijten.
- Bij een VAB lijken gemiddeld genomen ongeveer net zoveel mensen in betalingsproblemen te komen als in het huidige stelsel.

- Dit aantal zal bij een VAB meer gaan fluctueren: bij een waardestijging van ál het onroerend goed met 10%, kan het aantal box 3 belastingplichtigen met niet-liquide vermogensbestanddelen en betalingsproblemen in dat jaar verdriedubbelen.
- Ook bij een VAB is te verwachten dat de huidige betalingsregelingen voor meer dan 90% van deze personen te voldoen.

De huidige betalingsregelingen

Wanneer een belastingschuldige over onvoldoende liquide middelen beschikt om de aanslag binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn te voldoen, dan kan de Belastingdienst onder voorwaarden kort uitstel verlenen voor maximaal vier maanden.¹

Wanneer vier maanden uitstel niet voldoende is, kan de Belastingdienst onder voorwaarden en mits er voldoende betalingscapaciteit is aan de belastingschuldige voor maximaal twaalf maanden een betalingsregeling verlenen.² Hoewel beleidsmatig de aanwezigheid van vermogen een betalingsregeling in de weg staat, heeft dit niet te gelden voor situaties wanneer het vermogen niet eenvoudig liquide is te maken.³ In deze gevallen kan uitstel van betaling de belastingschuldige ruimte bieden om financiële middelen te verwerven teneinde zijn belastingschuld te voldoen.

Wanneer er geen zicht is op het verwerven van financiële middelen of wanneer er onvoldoende betalingscapaciteit aanwezig is, is het niet zinvol om uitstel van betaling te verlenen. Doordat er jaarlijks een belastingaanslag wordt opgelegd ontstaat er een cumulatie van belastingaanslagen, waarvoor de belastingschuldige steeds onvoldoende liquide middelen heeft om deze te voldoen. Uiteindelijk zal dit er altijd in resulteren dat het vermogensbestanddeel moet worden aangewend om de aanslag(en) te kunnen voldoen. Langdurig uitstel zal in deze situatie er verder voor zorgen dat de schuld door rente en kosten aanzienlijk zal oplopen. Als uitstel niet wordt verleend en de belastingschuldige niet zelf overgaat tot het betalen van de aanslag, dan zal de ontvanger overgaan tot het nemen van invorderingsmaatregelen.

Resultaten en conclusies

Huidig box 3 stelsel



Voor het huidige box 3 stelsel lijken de huidige betalingsregelingen voldoende soelaas te bieden voor de meeste belastingplichtigen die in betalingsproblemen komen, zie de

¹ Artikel 25.5.3. Leidraad Invordering 2008.

² Artikel 25.5.1. Leidraad Invordering 2008.

³ Artikel 25.5.5. Leidraad Invordering 2008.

bovenstaande infographic. Van de box 3 belastingplichtigen met niet-liquide vermogensbestanddelen die een betalingsregeling zijn aangegaan voor de voorlopige of definitieve aanslag inkomstenbelasting 2018 (inclusief kort uitstel), heeft meer dan **90%** inmiddels de belasting betaald. Ongeveer 1.000 van hen hebben nog een openstaande vordering. De cijfers van 2017 zijn van vergelijkbare orde: het aandeel met nog een openstaande vordering voor dat jaar is zelfs kleiner: ca. 4%.

Tabel 1 toont per groep meer details dan de infographic. Elke rij toont de groep uit infographic met een corresponderende kleur.

De eerste kolom toont het mediane vermogen per groep op 1 januari 2018. De voorlopige en definitieve aanslagen vallen later op de mat, dus een deel van dit geld kan al zijn uitgegeven. In de twee kolommen daarnaast is dit uitgesplitst naar liquide vermogen en niet-liquide vermogen. We rekenen spaargeld en effecten tot liquide vermogen; alle overige bezittingen rekenen we tot het niet-liquide vermogen⁴. Deze twee kolommen tellen samen op tot meer dan het totale vermogen, omdat bij het totale vermogen ook schulden zijn afgetrokken. De vierde kolom toont het (bruto) verzamelinkomen van box 1 en box 2, exclusief inkomen uit box 3. De laatste kolom toont de box 3 belasting: de totale inkomstenbelasting is in de meeste gevallen hoger.

Een waarschuwing is op zijn plaats: bovenstaande getallen zijn medianen. In werkelijkheid is er sprake van spreiding. De tijdsduur tussen 1 januari en de aanslag (gemiddeld anderhalf jaar) kan verklaren waarom het mediane liquide vermogen relatief hoog lijkt.

Tabel 1: Het aantal box 3 belastingplichtigen met een illiquide vermogensbestanddeel die een betalingsregeling dan wel een openstaande vordering hebben voor belastingjaar 2018.

Groep	Aantal pers.	Mediane vermogen op 1 jan.	Mediane niet-liquide vermogen op 1 jan.	Mediane liquide vermogen op 1 jan.	Mediane verzamelinkomen zonder box 3	Mediane box 3 belasting
Geen betalingsregeling, geen openstaande vordering	1,1 mln	€ 108.000	€ 57.000	€ 51.000	€ 29.000	€ 500
Geen betalingsregeling, wel openstaande vordering	5.600	€ 131.000	€ 135.000	€ 28.000	€ 27.000	€ 800
Betalingsregeling, geen openstaande vordering	9.400	€ 92.000	€ 93.000	€ 17.000	€ 31.000	€ 400
Betalingsregeling en openstaande vordering	1.000	€ 96.000	€ 121.000	€ 9.000	€ 29.000	€ 400

Gemiddeldes worden vertekend door uitschieters, daarom zijn de medianen weergegeven. Uit de medianen van het liquide en het niet-liquide vermogen valt op te maken dat box 3 voor een deel van deze belastingplichtigen deels de reden is dat zij in betalingsproblemen zijn gekomen: de onderste drie groepen hebben relatief veel niet-liquide vermogen, terwijl de personen met een betalingsregeling ook relatief weinig liquide vermogen hadden. Overigens lijkt ook in een substantieel deel van de gevallen box 3 niet de belangrijkste oorzaak van de betalingsproblemen te zijn, omdat de helft van de belastingplichtigen met een

⁴ Hoewel deze toerekening doorgaans klopt, is dit niet voor alle belastingplichtigen het geval. Aan de ene kant zijn sommige overige bezittingen (zoals cryptomunten) wel liquide, aan de andere kant zijn sommige aandelen niet-liquide. Of een vermogensbestanddeel liquide is, is echter niet op basis van gegevens van de Belastingdienst te bepalen.

betalingsregeling minder dan € 400 box 3 belasting verschuldigd was. De onderste groep (bruin) van 1.000 personen die ondanks een betalingsregeling de belasting niet heeft kunnen betalen, heeft bovengemiddeld weinig liquide middelen, maar wel relatief veel niet-liquide vermogen.

Van de resterende openstaande vorderingen zonder betalingsregeling (roze) uit 2018 lijkt een groot deel betrekking te hebben op personen met *wél voldoende liquide middelen* om de belasting te voldoen. Deze groep heeft een mediaan liquide vermogen van € 28.000 op 1 januari, een stuk hoger dan bij de groep met een betalingsregeling. Dit is in lijn met het beleid om geen betalingsregeling te verlenen aan mensen met voldoende liquide middelen om de belasting te kunnen voldoen. Ten minste een deel van deze groep heeft uitstel van betaling in verband met bezwaar tegen de aanslag inkomstenbelasting. In totaal 950 van hen deden mee aan de massaalbezwaarprocedure box 3; een ander deel betreft waarschijnlijk reguliere bezwaren⁵.

Vermogensaanwasbelasting (VAB)

Voor berekeningen over betalingsproblemen bij de beoogde VAB is het noodzakelijk om een aantal aannames te maken. Het is namelijk nog niet precies duidelijk hoe het stelsel eruit komt te zien en niet mogelijk om exact te voorspellen wie er wel of niet in betalingsproblemen gaat komen. Deze aannames kunnen stuk voor stuk voor een onderschatting of een overschatting van het aantal mensen met betalingsproblemen zorgen; de uitkomsten vormen slechts een indicatie. Om er zeker van te zijn dat we op realistische getallen uitkomen, zijn de aantallen gekozen op die van het huidige stelsel in 2018 (zie uitgangspunt g bij Methode).

We onderscheiden in Tabel 1 vier scenario's bij de VAB, waarin we aannemen dat ál het onroerend goed (ook niet-woningen) in waarde stijgt met

- 10% (scenario zeer hoog),
- 5% (scenario hoog),
- 3,6% (scenario midden)⁶ of
- 0% (scenario laag).

Deze scenario's zijn voor individuele gevallen niet altijd realistisch; normaal gesproken is er veel spreiding in waardeontwikkeling van onroerende zaken. Niet-woningen (ca. een kwart van de onroerende zaken in box 3) stijgen doorgaans bijvoorbeeld veel minder in waarde dan woningen en regionale verschillen tussen woningen kunnen groot zijn. Met deze "stress tests" krijgen we echter wel in beeld wie er bij een gegeven waardeverhoging van zijn onroerende zaken in de problemen komt. Hoewel onroerende zaken het grote merendeel van de illiquide vermogensbestanddelen in box 3 vormen, kunnen er ook betalingsproblemen ontstaan door bijvoorbeeld een waardeverhoging van niet-liquide aandelen. Dit is niet meegenomen in deze scenario's.

Tabel 2 toont de resultaten. Het "gemiddelde tekort" is een indicator die meer uitleg behoeft. Dit is het verschil tussen inkomsten en liquide vermogen (op 1 januari) enerzijds en uitgaven anderzijds, volgens de beschikbare data.⁷ Dit is dus niet hetzelfde als de hoogte van de vordering. Het gemiddelde tekort is bijvoorbeeld een stuk hoger dan de box 3 belasting. Dat is een indicatie dat er bij deze belastingplichtigen meer speelt dan alleen box 3. Daarnaast is dit gemiddelde tekort relatief hoog, omdat een aantal ondernemers een groot verlies heeft gemaakt. Dit telt als negatief inkomen, terwijl we er vanuit gaan dat het

⁵ De exacte cijfers van het aantal bezwaren bij de groep met openstaande vordering zonder betalingsregeling kon niet op korte termijn worden achterhaald. Dit is een complexe uitvraag.

⁶ Hoewel het CPB in het Centraal Economisch Plan voor 2022 nog een gemiddelde prijsstijging van woningen van 9,4% voorspelt, is de voorspelling voor 2025 slechts 3,6%. Het scenario midden lijkt daarom op korte termijn het meest waarschijnlijk.

⁷ Om precies te zijn: we bepalen voor welke huishoudens geldt dat besteedbaar inkomen + liquide vermogen < niet-veel-maar-toereikendbudget + kosten illiquide vermogen. Het verschil wordt geregistreerd als het "tekort". In het besteedbaar inkomen zijn belastingen reeds afgetrokken.

ondernemersvermogen *niet* wordt aangewend om de verliezen te dekken. We kunnen immers niet achterhalen of dat vermogen liquide is.

Tabel 2: Schatting van het aantal box 3 belastingplichtigen in 2018 met niet-liquide vermogen in een huishouden dat een betalingsregeling nodig heeft.

	Aantal met betalingsregeling	Aantal waarvoor regeling onvoldoende	Gemiddeld tekort bij betalingsregeling
Huidig box 3 stelsel	10.800	1.000	€ 13.500
VAB scenario zeer hoog	26.300	2.400	€ 11.600
VAB scenario hoog	13.900	1.300	€ 13.700
VAB scenario midden	12.500	1.200	€ 14.100
VAB scenario laag	4.000	400	€ 28.800

Uit de tabel kan het volgende worden geconcludeerd.

- Het aantal mensen met betalingsproblemen lijkt bij een VAB gemiddeld van vergelijkbare grootte als in het huidige stelsel, mogelijk licht hoger. Dit is wellicht te verklaren doordat ook het huidige stelsel (gemiddeld) de vermogensaanwas poogt te belasten.
- Een zeer hoge stijging van alle onroerende zaken met 10% brengt mogelijk 2 tot 3 keer zoveel belastingplichtigen in betalingsproblemen als nu het geval is. Wanneer het onroerend goed niet stijgt neemt aantal belastingplichtigen dat in de betalingsproblemen kan geraken met meer dan de helft af.
- De groep die bij scenario laag (0% stijging) de belasting al niet kan betalen, komt niet in de problemen vanwege box 3. Dit zijn voornamelijk zelfstandigen die verlies hebben gemaakt. Dit bevestigt de eerder getrokken conclusie dat een deel van de belastingplichtigen met een betalingsregeling waarschijnlijk niet vanwege box 3 in de problemen kwam.
- Het feit dat het gemiddelde tekort *afneemt* bij een hogere stijging van de prijzen van onroerende zaken is een indicatie dat een betalingsregeling ook in de hoge scenario's voor 90%, of zelfs meer, van deze belastingplichtigen een oplossing biedt. Bij de berekening in de middelste kolom is uitgegaan van het percentage van 90%.

Twee voorbeeldhuishoudens ter illustratie

Dat 99,6% van de belastingplichtigen geen betalingsregeling heeft, betekent dat de meeste mensen voldoende middelen hebben om de box 3 belasting te betalen. Eventuele problemen kunnen optreden bij belastingplichtigen met onroerend goed, weinig inkomen en/of veel uitgaven en weinig spaargeld. Onderstaande tabel toont ter illustratie twee alleenstaanden met een niet-verhuurd tweede huis in box 3 en hun jaarlijkse uitgaven, onder andere gebaseerd op cijfers van het Nibud. De uitgaven waarmee we rekenen zijn hoger dan het niet-veel-maar-toereikendbudget van het SCP: dat bedraagt € 1.063 per maand voor een alleenstaande.

	Persoon 1	Persoon 2
	Alleenstaande werkende met modaal inkomen en tweede huis van € 300.000	Alleenstaande AOW-er met klein aanvullend pensioen, afbetaalde hypotheek en tweede huis van € 300.000
Woonlasten per maand	€ 600	€ 200
Lasten tweede woning per maand	€ 200	€ 200
Zorgverzekering per maand	€ 110	€ 150

Gas/Water/Elektriciteit per maand ⁸	€ 235	€ 235
Auto per maand ⁹	€ 340	€ 340
Internet & tv per maand	€ 50	€ 50
Andere vaste lasten per maand	€ 50	€ 50
Boodschappen per maand	€ 200	€ 200
Leefgeld per maand	€ 200	€ 200
Totaal uitgaven per maand	€ 1.985	€ 1.625

Onderstaande tabel toont aan wat dit vervolgens betekent voor het betalen van de box 3 belasting. De waardevermindering van de tweede woning is niet meegenomen in het inkomen. Te zien is dat deze belastingplichtigen in het oude box 3 stelsel en in de meeste scenario's bij de vermogensaanwasbelasting de box 3 belasting kunnen betalen uit het gerealiseerde inkomen (het "resterend inkomen excl. box 3" is dan hoger dan de box 3 belasting). Alleen in het scenario dat de woning 10% in waarde stijgt, moeten deze belastingplichtigen hun spaargeld aanwenden als zij de tweede woning niet willen verkopen. Desalniettemin raken de personen in deze voorbeelden niet in acute betalingsproblemen.

	Persoon 1	Persoon 2
Inkomen bruto	€ 38.000	€ 25.000
Inkomen netto	€ 31.390	€ 23.190
Zorgtoeslag	€ 0	€ 1.500
Uitgaven per jaar	€ 23.820	€ 19.500
Saldo bovenstaand: resterend inkomen excl. box 3	€ 7.570	€ 5.190
Spaargeld	€ 10.000	€ 10.000
Belasting box 3 oude stelsel	€ 3.798	€ 3.798
Belasting box 3 VAB scenario laag ¹⁰	€ 0	€ 0
Belasting box 3 VAB scenario midden	€ 2.310	€ 2.310
Belasting box 3 VAB scenario hoog	€ 5.100	€ 5.100
Belasting box 3 VAB scenario zeer hoog	€ 8.262	€ 8.262

Methode

Voor de cijfers over betalingsproblemen in het huidige stelsel in 2017 en 2018 zijn geaggregeerde data van de Belastingdienst gebruikt.

Voor schattingen over het nieuwe stelsel gebruiken we het microsimulatiemodel MIMOSI van het CPB.¹¹ Daarin hanteren we de volgende uitgangspunten om te bepalen of er sprake is van een liquiditeitsprobleem gerelateerd aan box 3.

- a. We berekenen welke huishoudens voldoende inkomsten en liquide vermogensbestanddelen in box 3 hebben om de totale inkomstenbelasting van één jaar te betalen. We kijken dus slechts naar één jaar en niet naar stapeling van meerdere jaren met grote waardeverminderingen van onroerend goed.
- b. Daarbij nemen we aan dat een deel van het inkomen ter hoogte van het niet-veel-maar-toereikendbudget (zoals bepaald door het SCP) niet ingezet kan worden, omdat ook in het levensonderhoud moet worden voorzien. Geschatte kosten gemaakt voor

⁸ Zie <https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/kosten-energie-water/>. Gebaseerd op recente tarieven.

⁹ Zie <https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/autokosten/>. Gebaseerd op recente tarieven.

¹⁰ We gaan er bij de varianten van de VAB vanuit dat de woonlasten voor de tweede woning mogen worden afgetrokken als kosten.

¹¹ De versie van het Centraal Economisch Plan 2022, gebaseerd op gegevens uit de IPO-steekproef van het CBS uit 2018.

illiquide vermogensbestanddelen (zoals onderhoud aan onroerend goed) trekken we ook af van het inkomen.¹²

- c. Spaargeld en effecten tellen we volledig mee als liquide vermogensbestanddelen. Andere vermogensbestanddelen die mogelijk eenvoudiger liquide zijn te maken, zoals cryptomunten, kunnen we niet onderscheiden. Daarom gaan we ervan uit dat alle overige box-3-bezittingen niet eenvoudig liquide zijn te maken.
- d. We kijken alleen naar huishoudens met illiquide bezittingen in box 3.
- e. Verder beperken we ons tot huishoudens met minder dan 1 miljoen aan bezittingen in box 3. Dat betekent dat we ervan uit gaan dat huishoudens met meer dan 1 miljoen aan bezittingen niet in liquiditeitsproblemen zullen komen, bijvoorbeeld omdat zij kunnen lenen van een eigen (spaar-)bv of anderszins vermogen kunnen aantrekken. Dit is in lijn met het beleid voor betalingsregelingen, waar zeer vermogende huishoudens niet voor in aanmerking komen.¹³
- f. Als het huishouden onvoldoende middelen heeft om belasting te betalen, tellen we beide partners mee.
- g. We doen de berekeningen in MIMOSI voor alle scenario's van de VAB én voor het huidige stelsel. Vervolgens schalen we alle uitkomsten met dezelfde factor, op zo'n manier dat de aantallen bij het huidige stelsel overeen komen met de daadwerkelijke cijfers van de Belastingdienst. Het model kan niet voorspellen wie er precies in betalingsproblemen gaat komen, daarom kijken we op de werkelijke gegevens.

We vergelijken het huidige box-3-systeem met een VAB. We moeten daarvoor een aantal aannames maken over deze VAB, onder andere omdat we niet op huishoudniveau het inkomen uit de verschillende vermogensbestanddelen weten.

1. Het tarief blijft 31%.
2. Het heffingsvrij inkomen wordt € 950. Dat komt ongeveer overeen met het huidige heffingsvrij vermogen (forfait eerste schijf x heffingsvrij vermogen).
3. De aftrekbare kosten op spaargeld zijn nihil. De aftrekbare kosten op andere vermogensbestanddelen bedragen 1,5% voor iedereen.
4. Al het onroerend goed stijgt in waarde met hetzelfde percentage. In werkelijkheid bestaat er veel spreiding in de waardeontwikkeling. Zo stijgen niet-woningen veel minder in waarde dan woningen en kunnen de regionale verschillen bij woningen groot zijn. Dit onderscheid kunnen we echter niet maken. We bekijken 3 scenario's: een stijging met 10% (scenario hoog), met 5% (scenario midden) en een ontwikkeling van 0% (scenario laag).
5. De waardestijging (exclusief dividend en minus kosten) van alle effecten is 4%. Binnen de categorie effecten kunnen we niet differentiëren tussen aandelen en obligaties.
6. Alle "overige bezittingen" (anders dan spaargeld, effecten en onroerend goed) stijgen in waarde met 2%. In werkelijkheid zit ook hier veel spreiding. Veel bezittingen in deze categorie zullen helemaal niet in waarde stijgen.

¹² Om precies te zijn: we bepalen voor welke huishoudens geldt dat besteedbaar inkomen + liquide vermogen < niet-veel-maar-toereikendbudget + kosten illiquide vermogen.

¹³ Er zijn altijd uitzonderingen: schrijnende gevallen die wel meer dan 1 miljoen aan bezittingen hebben en toch in betalingsproblemen komen. Naar verwachting betreft dit zo weinig personen dat uitsluiten ten behoeve van deze analyse een goede schatting oplevert.

