

IFRS en U.S. GAAP: prin

Na ENRON is er in de Verenigde Staten een proces van zelfreflectie op gang gekomen met betrekking tot U.S. GAAP, de Amerikaanse verslaggevingsregels. Ze zouden te complex en onoverzichtelijk zijn geworden door talloze interpretaties, uitzonderingen en willekeurige criteria. Terug naar *principles* lijkt de marsorder te zijn, en minder *rules-based*. Tegelijkertijd lijkt IFRS een omgekeerde ontwikkeling door te gaan maken, eerder meer dan minder regels. Zullen de twee stelsels hierdoor dichter naar elkaar toegroeien?

Auteur **Prof. Dr. Johan van Helleman RA**, hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg

De invoering van IFRS-verslaggeving in 2005 was voor veel Nederlandse beursondernemingen een omvangrijk project dat veel tijd en geld heeft gekost. Naar verwachting zullen deze investeringen echter ook hun vruchten gaan afwerpen in de vorm van kwalitatief betere financiële rapportages, zowel intern als extern.

De belangrijkste reden voor de Europese Commissie om IFRS (International Financial Reporting Standards) verplicht te stellen in Europa is van strategische aard. Uniforme en kwalitatief goede verslaggeving ziet zij als een belangrijke voorwaarde voor de vorming van een grote Europese kapitaalmarkt die kan wedijveren met de Amerikaanse. In principe is er weinig weerstand tegen dit streven.

De praktijk is echter wat weerbarstiger, ook met betrekking tot het omarmen van IFRS. Sommige ondernemingen waren teleurgesteld na de eerste ervaringen met IFRS, omdat IFRS-winst tegen de verwachting in afweek van wat zij onder nationale regels rapporteerden (vooral in Engeland). Anderen vonden dat de regels te strikt waren, waardoor hun werkelijke bedrijfssituatie niet goed in de cijfers tot uitdrukking kwam (bijvoorbeeld bij financiële instrumenten en hedge-accounting).

Ondanks de verschillende ervaringen met de overschakeling op IFRS, is het de vraag of er ooit een

reëel alternatief is geweest. Het ontwikkelen van Europese Richtlijnen voor de verslaggeving (met name de 4e en 7e EU Richtlijn) is geen succes gebleken. De lidstaten konden het vaak niet eens worden, waardoor de gewenste harmonisatie niet werd bereikt. Daarbij bleek het up-to-date houden van de regels een onmogelijke opgave, gezien het logge besluitvormingsproces in de Europese Unie.

De andere mogelijkheid, het overnemen van U.S. GAAP, heeft zeer tegenstrijdige reacties opgeroepen. Grote Europese ondernemingen, vaak al op Wallstreet genoteerd, stonden er positief tegenover, omdat het hun positie op de Amerikaanse kapitaalmarkt zou versterken. Voor veel andere ondernemingen was het echter een schrikbeeld om aan de uitgebreide Amerikaanse regels onderworpen te worden, terwijl het ook politiek niet haalbaar was in Europa standaarden van een ander land voor te schrijven waarop men bij de totstandkoming geen invloed had gehad.

IFRS is het dus geworden, maar wel met het perspectief dat op langere termijn IFRS en U.S. GAAP naar elkaar zouden toegroeien, zodat er in feite één wereldstandaard zou ontstaan. De twee hierbij betrokken regelgevers, de IASB en de FASB hebben hierover inmiddels een convergentieakkoord gesloten. Dat houdt in dat beide partijen

cipes versus regels

zullen samenwerken om zoveel mogelijk tot gemeenschappelijke oplossingen te komen. Een van de vraagstukken die hierbij op de achtergrond speelt, is wat het karakter van de geconvergeerde standaarden zal worden, *principles-based* zoals IFRS of meer rules-based zoals U.S. GAAP.

U.S. GAAP: rules-based of principles-based?

Amerikaanse verslaggeving wordt in Europa nogal eens gekarakteriseerd als 'cookbook-accounting'. Daarmee wordt bedoeld op de vele regels die er zijn, waardoor voor de meest uiteenlopende bedrijfssituaties de vereiste verslaggeving is bepaald, zonder al te veel interpretatievrijheid of de mogelijkheid om te beoordelen of toepassing van de regels wel leidt tot adequate uitkomsten. De vraag is of deze enigszins denigrerende kwalificatie wel terecht is. Velen beschouwen Amerikaanse financiële verslaggeving immers als de beste ter wereld, ondanks de bekende boekhoudschandalen, en de Amerikaanse verslaggevingsstandaarden als de meest uitgebreide, in de praktijk geteste normen. Wat is er dan mis mee?

Na ENRON en de andere boekhoudschandalen is er in Amerika een proces van zelfreflectie op gang gekomen, waaruit een aantal verbeterpunten resulteerde:

- de standaarden zijn te gedetailleerd geworden en zo complex dat het zelfs voor accounting-specialisten moeilijk is om ze goed toe te passen
- de standaarden zelf worden aangevuld met verplichte *implementation guidance* en interpretaties voor specifieke situaties en transacties, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de complexiteit
- op de meer algemene regels zijn talloze uitzonderingen van toepassing, waardoor de complexiteit eveneens toeneemt.
- in de praktijk worden transacties zodanig geconstrueerd dat specifieke verslaggevingseisen worden omzeild; deze *financial engineering* is mogelijk dankzij concrete formele criteria in plaats van meer algemene substantiële eisen (*form over substance* in plaats van *substance over form*), bijvoorbeeld bij de classificatie van leasecontracten.

- onderwerpen die niet gedekt worden door bestaande regels zijn in wezen vrij, totdat hiervoor standaarden ontwikkeld zijn.

De conclusie die uit deze analyse van de Amerikaanse regelgeving getrokken kan worden is dat, ondanks de aanwezigheid van een hoogstaand *conceptual framework* met algemene beginselen voor de financiële verslaggeving, de specifieke verslaggevingsstandaarden uit de hand zijn gelopen qua detail en complexiteit. Door de onoverzichtelijkheid van uitzonderingssituaties en de mogelijkheid van ongewenste *financial engineering* zou ook de kwaliteit van de verslaggeving zelf gevaar kunnen lopen. Verkeert IFRS op deze punten in een betere positie en zal dat zo blijven?

Wat U.S. GAAP onderscheidt van IFRS is de uitgebreidheid van specifieke regels voor de meest uiteenlopende situaties

IFRS: van *principles-based* naar *rules-based*?

Er zijn enkele cruciale verschillen tussen U.S. GAAP en IFRS ten aanzien van hun formele rol in de verslaggeving van ondernemingen. U.S. GAAP is met name een nationale set van standaarden, ontwikkeld in de context van het Amerikaanse bedrijfsleven en de Amerikaanse kapitaalmarkt. Vanaf de jaren dertig speelt 'de politiek' hierin een belangrijke rol op de achtergrond, met de door de president benoemde *Securities and Exchange Commission* (SEC) in een meer vooruitgeschoven positie. De SEC houdt namelijk toezicht op het goed functioneren van de kapitaalmarkt, maar is ook de bevoegde instantie om verslaggevingsregels op te stellen. Sinds 1973 is deze bevoegdheid evenwel gedelegeerd aan de *Financial Accounting Standards Board* (FASB). Van tijd tot tijd geeft de SEC echter interpretaties van deze standaarden uit, bijvoorbeeld in de vorm van *Staff Accounting Bulletins* (SAB's). Voor beursondernemingen en hun accountants zijn de interpretaties van de standaarden door de SEC van doorslaggevende betekenis.

Veel verslaggevingsregels die in de afgelopen »

zeventig jaar in de Verenigde Staten zijn geïntroduceerd zijn een 'politiek haalbaar' antwoord geweest op problemen die zich voordeden. Enkele voorbeelden zijn het uitsmeren van bepaalde pensioenkosten, het niet boeken van kosten van personeelsopties (later weer veranderd), het niet meer afschrijven van *goodwill*, het stringente boeken van *special purpose entities* (naar aanleiding van ENRON).

In tegenstelling tot U.S. GAAP is IFRS niet een nationale set standaarden. De IASB is ook niet ingebed in een nationale structuur. Verder is er nog geen lange historie waarin toepassing van standaarden in de praktijk getest is. Evenmin functioneert er een dominante toezichthouder die interpretaties van standaarden geeft of zelfs amendementen afdwingt. De afstand tot 'de politiek' is dus groter, evenals die tot ondernemingen die IFRS toepassen. Toch is deze relatie niet geheel afwezig. Immers, in Europa kan de Europese Commissie toepassing van bepaalde onwelgevallige standaarden blokkeren, zoals ook gebeurd is bij financiële instrumenten en *hedge-accounting*. Ook kan forse kritiek uit het bedrijfsleven, van accountantskantoren of van anderen de inhoud van standaarden beïnvloeden.

Amerikaanse verslaggeving wordt in Europa nogal eens gekarakteriseerd als 'cookbook-accounting'. Door veel regels is de vereiste verslaggeving bepaald voor de meest uiteenlopende bedrijfssituaties, zonder al te veel interpretatievrijheid

Het is dan ook zeker denkbaar dat in de toekomst IFRS door hetzelfde louteringsproces zal gaan als U.S. GAAP in het verleden en meer tekenen zal gaan vertonen van compromissen, ad-hoc oplossingen, uitzonderingen op regels, kortom, van *rules-based* elementen. De vraag is of dit een verwerpelijke ontwikkeling is die gestopt moet worden, zodat IFRS zoveel mogelijk gebaseerd zal zijn op principes.

Principes zonder regels: een utopie!

Het huidige debat rond *principles-based* en *rules-based standards* munt niet uit in duidelijkheid. Gezaghebbende Amerikaanse auteurs zijn bijvoorbeeld van mening dat ook U.S. GAAP *principles-based* is, omdat het uitgangspunt voor de standaarden het zogenaamde *conceptual framework* is, waarin de doelstellingen van financiële verslaggeving zijn neergelegd, evenals de kwaliteitscriteria, zoals relevantie, betrouwbaarheid en vergelijkbaar-

heid. Het IFRS *conceptual framework* is hiervan afgeleid en vervult eveneens de rol van oriëntatiepunt (of: uitgangspunt) voor de ontwikkeling van concrete standaarden. Op dit punt is er dus inderdaad niet een significant verschil tussen IFRS en U.S. GAAP. Wat U.S. GAAP dan wel onderscheidt van IFRS is de uitgebreidheid van specifieke regels voor de meest uiteenlopende situaties, afwijkingen van algemene regels en dergelijke, waardoor vaak een uitermate zwakke relatie met het eigen *conceptual framework* ontstaat. Het debat gaat dus vooral over de mate van gedetailleerdheid van regels, de consistentie van de regels onderling en de plicht om de substance van transacties te volgen in plaats van formele kenmerken.

Over de fundamentele rol van standaarden voor de verslaggeving zijn beide instanties het wel eens. Standaarden dienen te leiden tot relevante, betrouwbare en vergelijkbare verslaggeving, wat vraagt om een uitgebreide, robuuste set van regels die strikt moet worden geïnterpreteerd en toegepast. Dit laat weinig of geen ruimte voor nostalgische gedachten over de (her)introdactie van een beperkt aantal algemene beginselen, zoals *true and fair* (getrouw beeld van vermogen en resultaat) waaraan in concrete situaties de verslaggeving beoordeeld moet worden. De ontwikkelingen op de kapitaalmarkten, die de afgelopen jaren geplaagd werden door de bekende boekhoudschandalen, dragen er ook niet bepaald aan bij dat ondernemingen meer ruimte kunnen claimen om de financiële verslaggeving in te richten volgens de criteria die zij geschikt achten. De belangen van andere participanten op de kapitaalmarkt, zoals beleggers, kunnen hierdoor te gemakkelijk in het gedrang komen. Niet alleen door *earnings management* maar ook door een verminderd niveau van toelichting (*disclosures*). Gelet op de ervaring in Nederland van de afgelopen decennia is er weinig reden om te verwachten dat een adequaat niveau van verslaggeving gehaald kan worden als de regelgeving zich zou beperken tot een set van algemene principes. Specifieke regels en eisen leiden echter evenmin automatisch tot goede resultaten, dat hangt namelijk af van de kwaliteit van de regels en van de kwaliteit van de toepassing. Vandaar de focus hierop in het Amerikaanse debat.

Een aantal ondernemingen, ook in Nederland, is voorstander van *principles-based standards*. De gedachte hierbij is dat er dan minder regels zullen komen en dus meer ruimte voor ondernemingen om zelf hun verslaggeving in te richten in overeenstemming met algemene uitgangspunten. Deze ondernemingen zouden wel eens van een koude kermis thuis kunnen komen. De *standard-setters* hebben namelijk met *principles-based standards* eveneens voor ogen om specifieke standaarden strikter te laten aansluiten op de uitgangspunten.

In plaats van het continueren van een 'gemengd historische kosten – reële waarde'- model zou dit dus kunnen resulteren in een strikt *fair value*-model, zonder uitzonderingen en compromissen. Het zou er ook toe kunnen leiden om op de balans zuiverder dan tot nu toe alleen echte activa en passiva toe te laten en geen overlopende posten. Daarentegen zal een aantal zaken (met name zelf-ontwikkelde immateriele activa) die nu nog niet op de balans staan omdat de waardering te onbetrouwbaar wordt geacht, wellicht wel op de balans geactiveerd moeten worden, omdat men de relevantie daarvan groter vindt dan het gebrek aan betrouwbaarheid.

Hoe nu verder?

De verleiding is groot het debat over *rules-based* accounting af te doen als een Amerikaans probleem: U.S. GAAP is uit de hand gelopen en vereist een grondige onderhoudsbeurt. Deze benadering is echter te gemakkelijk omdat door het convergentieakkoord U.S. GAAP en IFRS aan elkaar gekoppeld zijn en ontwikkelingen in de Amerikaanse stand-aarden van invloed zullen zijn op IFRS. Dat geldt ook voor wijzigingen van het U.S. Conceptual Framework, dat eveneens aan een revisie toe is. Er is in dit *framework* bijvoorbeeld geen grondbeginsel op basis waarvan eisen voor *disclosures* ontwikkeld kunnen worden, terwijl dat in de praktijk een van de meest gevoelige onderwerpen is.

Ook de IASB ontkomt er dus niet aan een standpunt in te nemen over de mate waarin IFRS uit algemene regels (*principles-based*) moet bestaan dan wel uit specifieke regels en in hoeverre afwijkingen van deze regels acceptabel zijn. De IASB heeft weliswaar zijn voorkeur uitgesproken voor een *principles-based* benadering, maar deze vlag kan – zoals hiervoor uiteengezet – verschillende ladingen dekken. Ook kent IFRS veel voorbeelden van een *rules-based* benadering, zoals de regels voor financiële instrumenten, pensioenen, optiebeloningen en overnames, terwijl ook vaak de uitgebreide *disclosure*-eisen daartoe gerekend kunnen worden. De vraag is nu of in de toekomst de bestaande balans tussen regels en principes zal gaan veranderen en wel ten gunste van principes. Dit lijkt niet waarschijnlijk. Door een aantal autonome krachten is het aannemelijk dat juist het *rules-based* karakter versterkt zal worden. Enkele voorbeelden ter illustratie:

- door de uitgebreidere toepassing van IFRS zullen er ook meer 'incidenten' zijn: bij boekhoudfraudes en misleidende verslaggeving zal de IASB gevraagd worden om meer robuuste en strikte regels om misbruik te voorkomen;
- toezichthouders (in Europa verenigd in CESR, in Nederland de AFM) gaan de IFRS-verslaggeving van ondernemingen beoordelen en zullen voor-

beelden van ongewenste verslaggeving aan de IASB voorleggen ter verbetering;

- de accountants van beursondernemingen (de 'big four') zullen intern regels opstellen voor wat zij acceptabele verslaggeving vinden onder IFRS; om *opinion-shopping* te voorkomen zullen zij verschillen van inzicht voorleggen aan de IASB (en het interpretatieorgaan IFRIC) om tot een uniformering van de praktijk te komen;
- branche-organisaties van ondernemingen zullen normen ontwikkelen voor de verslaggeving in hun branche; als de 'big four' hierbij betrokken zijn, kunnen er de facto regels ontstaan voor deze specifieke branches, ook al zijn die niet formeel in IFRS opgenomen.

Is er iets mis met zo'n ontwikkeling? Naar mijn mening niet. Verslaggevingsregels beperken tot een aantal principes of uitgangspunten, waarbij individuele ondernemingen samen met hun accountant een specifiek verslaggevingsstelsel ontwikkelen voor de desbetreffende onderneming, lijkt niet efficiënt en is op den duur niet houdbaar. Het kan leiden tot hobbyïsme en vermindert de vergelijkbaarheid en de transparantie waar kapitaalmarkten tegenwoordig om vragen.

Literatuur

- Financial Accounting Standards Board, *Principles-based approach to U.S. Standard Setting*, 2002
- Helleman, Johan van, *The Introduction of IFRS is more than a technical change in accounting standards*, Audit Committee Quarterly, Fall 2005, pp.8-10
- Helleman, Johan van and Saskia Slomp, *The Changeover to International Accounting Standards in Europe*, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, heft 3/2002, pp. 213-229
- Hoeven, R.L. ter, *Principle-based versus rule-based accounting standards*, MAB, oktober 2005, pp. 475-485
- Hoogendoorn, M.N. *Regelgeving: principes of gedetailleerde bepalingen?* In: Tussen de regels, Liber Amicorum voor prof.dr. J. Klaassen RA, 2004, pp. 125-143
- Nobes, C.W., *Rules-Based Standards and the Lack of Principles in Accounting*, Accounting Horizons, March 2005, pp. 25-34
- Schipper, Katherine, *Principles-Based Accounting Standards*, Accounting Horizons, March 2003, pp. 61-72
- Schipper, Katherine and Linda Vincent, *Earnings Quality*, Accounting Horizons, Supplement 2003, pp. 97-110
- Tokar, Mary, *Convergence and the Implementation of a Single Set of Global Standards: The Real-Life Challenge*, Journal of International Law and Business, 2005, pp. 687-711 «