

KAPITTEL 3

Regnskapsplikten for små foretak med forenklinger i fokus¹

Kjell Magne Baksaas

Dosent, Universitetet i Sørøst-Norge

Tonny Stenheim

Professor, Universitetet i Sørøst-Norge

Sammendrag: Ulike regler for finansregnskap og skatteregnskap medfører betydelige administrative byrder for små foretak. Slike byrder bør reduseres, og Finansdepartementet utreder nå muligheten for ytterligere forenklinger ved i større grad å harmonisere regnskaps- og skattereglene (se Schwencke, 2019). Robuste og reelle forenklinger må balansere mellom på den ene siden de formålene som finansregnskapet og skatteregnskapet har, og på den andre siden hva som kan gi størst lettelse.

Vi argumenterer for at harmonisering av regler for innregning og måling i finansregnskapet og skatteregnskapet kan skje på en rekke områder. Blant annet kan det oppnås stor grad av harmonisering for anleggsmidler, varer og kundeordringer ved at skattereglene i noen grad tilpasses reglene for finansregnskapet. Det skal imidlertid være enkelt å kontrollere etterlevelsen av skattereglene, og dette vil gjerne føre til regler som gir lite rom for bruk av skjønn. Dette kan i noen grad stå i et motsetningsforhold til finansregnskapets formål, som også for små foretak er å gi beslutningsnyttig informasjon. Spesielt viktig er det at finansregnskapet reflekterer urealiserte tap. Hvert foretak må uavhengig av forenklingsreglene se til at finansregnskapet som helhet ikke gir et positivt bilde av resultat og balanse.

Vi mener det bør innføres en egen foretakskategori for særlig små foretak (mikroforetak), med betydelige forenklinger gjennom å videreutvikle koblingsmodellen, det vil si lempinger ved måling av utsatt skatt, og innføre forenklete krav til oppstillingsplanene. Forenklingsreglene bør velges ved sporvalg.

1 Takk til professor Hans Robert Schwencke ved Handelshøyskolen BI for innspill og kommentarer til et tidligere utkast av kapittelet.

Vi foreslår også at formuesfastsettelsen i langt større grad enn i dag skjer med utgangspunkt i regnskapsmessige verdier. Dette vil gi betydelig forenkling.

Nøkkelord: forenklinger, små foretak, finansregnskap, skatteregnskap

3.1 Innledning

Det legges stor vekt på innføring av forenklingsregler for små foretak i både Norge (jf. for eksempel Schwencke, 2019) og EU (jf. for eksempel regnskapsdirektiv 2013: EP/Rdir. 2013/34/EU). Næringslivet er dominert av små foretak, og derfor vil forenklinger for denne gruppen være av vesentlig samfunnsøkonomisk betydning. Forenklinger vil redusere utgifter til etterlevelse av administrative pålegg. Målet er et mer konkurransedyktig næringsliv og dermed også høyere skatteproveny. Det er særlig pekt på behovet for å forenkle rapporteringen av økonomisk informasjon, og da spesielt kravene til utarbeidelse av årsregnskapet. Gruppen små foretak er derimot uensartet, og dette gjør at de forenklinger som kan eller bør innrømmes, vil variere innad i denne gruppen. Behovet for forenklinger og adgangen til å innrømme forenklinger vil være størst for de aller minste foretakene (mikroforetakene).

Schwencke (2019) har på oppdrag fra Finansdepartementet utarbeidet rapporten *Årsregnskapet og skatteregnskapet muligheter for forenklinger – en forstudie*. I denne forstudien er det pekt på muligheten til i større grad å harmonisere regnskapsmessige og skattemessige regler om innregning og måling. Andre muligheter for forenkling vil typisk omfatte å lempe på krav til oppstillingsplaner og krav til utarbeidelse av noteopplysninger. Det er ventet at flere av forslagene vil bli utredet videre med etterfølgende politisk behandling. I forkant av forstudien til Schwencke (2019) ble det i to lovutredninger fremmet forslag om forenklinger av regnskapskrav for små foretak, NOU 2015: 10 og NOU 2016: 11. Enkelte av disse forslagene, deriblant forslaget om å innføre «begrenset regnskapsplikt» for visse små foretak og unntak fra plikt til å utarbeide årsberetning for små foretak, ble implementert med virkning fra årsregnskapet 2017. I etterkant av forstudien til Schwencke (2019) er det fremmet andre syn på hvilke forenklinger som bør innføres for små foretak (se for eksempel Kristoffersen, 2019a, 2019b).

Problemstillingen i dette kapitlet er å vurdere og konkretisere forslag til forenklingsregler for innregning og måling i årsregnskapet til små

foretak. Vurderingen og utformingen av konkrete forenklingsregler skjer med utgangspunkt i forstudien til Schwencke (2019).

Vi vil her vurdere forenklingsreglene med utgangspunkt i regnskaps- og skattereglenes ulike formål. Vår vurdering er at vektlegging av deres ulike formål uten at det er lagt vekt på samordning, kan forklare hvorfor regelverkene er ulike. I tillegg vurderer vi forenklingene knyttet til årsregnskapet for små foretak som finnes i EU-regelverket, og dermed det rommet for harmonisering som vi mener finnes i EUs regnskapsdirektiv (EP/Rdir. 2013/34/EU). For at de forslagene som fremmes, skal innebære reelle forenklinger og være mulige å gjennomføre, har vi også sett forslagene i sammenheng med de krav og plikter som følger av merverdiavgiftslovgivningen der hvor dette har vært relevant.

I kapittelet gjør vi bruk av rettsvitenskapelig metode, som dels bygger på den delen av rettsvitenskapen som er å anse som rettsdogmatikk, dvs. drøfting av gjeldende rett, og den delen av rettsvitenskapen som er å anse som rettspolitikk, dvs. drøfting av foretrukket regulering (Graver, 2008; Stenheim, Baksaas & Haaland, 2019). Bidraget er å komme med forslag til praktiske forenklinger for små foretak gjennom å harmonisere regnskaps- og skatteregler.

3.2 Oversikt over gjeldende regnskapsregler for små foretak

3.2.1 Norske regnskapsregler for små foretak, unntatt begrenset regnskapsplikt

Små foretak er foretak som faller under to av tre størrelseskriterier, jf. regnskapsloven § 1-6, og som samtidig ikke faller inn under kategorien store foretak etter regnskapsloven § 1-5.² Størrelseskriteriene for små foretak er mindre enn kr 70 millioner i salgsinntekt, mindre enn kr 35 millioner i balansesum og mindre enn 50 årsverk i gjennomsnitt.³ Det er et

2 Store foretak er allmennaksjeselskaper, selskaper som har noterte verdipapirer på regulert markedsplass, eller andre foretak som etter forskrift anses som store foretak.

3 Regnskapsdirektivet (EP/Rdir. 2013/34/EU) artikkel 3 fastsetter grensene til mindre enn 8 millioner euro i salgsinntekt, mindre enn 4 millioner euro i balansesum og mindre enn 50 ansatte i

krav at foretaket skal falle under disse to størrelseskriteriene for to etterfølgende balansedager for at det skal kunne klassifiseres som små foretak. Etter norsk målestokk vil imidlertid et foretak med opp mot 70 millioner kroner i salgsinntekter og 50 årsverk i andre sammenhenger normalt bli oppfattet som et relativt stort foretak.

Regnskapsloven angir ulike regnskapsspor. Årsregnskapet kan utarbeides etter regnskapslovens ordinære regler, etter IFRS (International Financial Reporting Standards)⁴ eller forenklet IFRS⁵, jf. regnskapsloven § 3-9. Små foretak har adgang til å benytte et betydelig antall forenklingsregler i stedet for lovens hovedregler. For en oversikt over alle forenklingsregler for små foretak vises det til NRS 8 *God regnskapsskikk for små foretak* vedlegg 1. Den overordnede bestemmelsen om adgangen for små foretak til å velge forenklinger er regnskapsloven § 3-1 annet ledd, som lyder: «Små foretak kan ved utarbeidelse av årsregnskap og årsberetning følge de unntaksbestemmelser som fremgår av loven.»

Forenklingsreglene for små foretak er implementert som valgadgang, dvs. at små foretak kan velge hovedregler eller unntaksregler. Det betyr at det ikke er nødvendig å velge forenklingsreglene som sporvalg, men man kan i stedet velge hovedregler på ett område og unntaksregler på et annet, jf. NRS 8, punkt 2.1.6 og NOU 2015: 10, s. 371. Dette er en reguleringsform som på mange måter ligner på regulering gjennom markedsløsning, hvor valg av hovedregler, og dermed presumptivt regler som gir høyere beslutningsnytte, kan skje som følge av insentiver hos foretaket og/eller etter påtrykk fra regnskapsbrukere (Watts & Zimmerman, 1986; Kinserdal, 2005).

I NOU 2015: 10, s. 370–371 pekes det på fordeler og ulemper med dette:

gjennomsnitt. Medlemsstatene kan fastsette høyere grenser opp til 12 millioner euro i salgsinntekt og 6 millioner euro i balansesum.

- 4 Små foretak som velger å benytte regnskapsspråket IFRS, har adgang til å benytte visse forenklingsregler etter regnskapsloven, jf. regnskapsloven § 3-1 fjerde ledd. Dette gjelder blant annet notekrav for små foretak som også er pliktige notekrav i regnskapsloven for IFRS-rapporterende foretak.
- 5 Foretak som velger å benytte reglene for forenklet IFRS, kan ikke benytte notekrav for små foretak, jf. forskrift om forenklet anvendelse av IFRS § 1-2 annet ledd annet punktum.

Argumentene for en slik regulering er at tilleggvalg «oppover» kan ses på som regnskapsmessige forbedringer til glede for regnskapsbrukerne, og at slike valg over tid gjør det enklere for regnskapsprodusentene å tilpasse hele regnskapsavleggelsen til et strengere regime for eksempel som følge av et foretaks vekst eller krav til konsernrapportering. Argumentene mot er hensynet til sammenlignbarhet av regnskapsrapporteringen innenfor samme gruppe av foretak og mulighet til å velge prinsipper som fremstiller virkeligheten på den måten foretaket ønsker (såkalt «cherry-picking»).

Forenkling sett fra den regnskapspliktiges ståsted blir gjerne assosiert med flere valgmuligheter, men hvis dette betraktes fra regnskapsbrukerens ståsted, vil flere valgmuligheter i stedet være kompliserende og representere det motsatte av forenkling. For å kunne gjennomføre en regnskapsanalyse må da regnskapsbrukeren ha oversikt over ordinære regler og forenklingsregler. Han må også ha informasjon om hvilke regler som er benyttet, og hvilken virkning valg av forenklingsregler i stedet for hovedregler har på regnskapet. I praksis mangler det gjerne tilstrekkelige noteopplysninger til at regnskapsbruker kan gjennomføre en slik analyse. Etter IFRS for SMEs (2015)⁶ er forenkling forstått som færre snarere enn flere valg. Det legges da mer vekt på bruk av sporvalg (hovedspor eller forenklingsspor) enn at foretakene kan velge mellom en lang rekke prinsipper, slik de kan etter norsk regulering.

Forenklingsreglene som er angitt i regnskapsloven, er i hovedsak formulert som unntak fra mer eksplisitt angitte hovedregler. For eksempel er forenklingsregler som gjelder årsregnskapets innhold, herunder unntak fra plikt til å utarbeide kontantstrømoppstilling (jf. regnskapsloven § 3-2 annet ledd), konsernregnskap (jf. regnskapsloven § 3-2 fjerde ledd første punktum) og årsberetning (jf. regnskapsloven § 3-1 annet ledd annet punktum) formulert på denne måten. Det samme gjelder unntak fra vurderingsregler (for eksempel et generelt unntak fra sikringsprinsippet, jf. regnskapsloven § 4-1 annet ledd annet punktum og unntak i regnskapsloven §§ 5-10 til 5-12), unntak fra plikt til å utarbeide sammenligningstall (jf. regnskapsloven § 6-6 annet ledd) og unntak fra plikt til

6 *International Financial Reporting Standard for Small and Medium-sized Entities* som er et internasjonalt regnskapspråk utgitt av IASB myntet på små og mellomstore foretak.

å føre virkning av prinsippendring direkte mot egenkapitalen (jf. regnskapsloven § 4-3 tredje ledd). Forenklingsreglene for noteopplysninger er tatt inn i loven som selvstendige, komplette regelsett i lovens kapittel 7 (§§ 7-1, 7-35 til 7-46).

Forenklingsregler for små foretak følger også av god regnskapsskikk. I lovens kapittel 4 om de grunnleggende regnskapsprinsippene er det gitt adgang til å unnta små foretak fra opptjenings- og sammenstillingsprinsippet, jf. regnskapsloven § 4-1 første ledd nr. 2 og 3, hvis slike unntak kan begrunnes i god regnskapsskikk for små foretak, jf. regnskapsloven § 4-1 annet ledd første punktum. I praksis må slike forenklinger fremgå av NRS 8 *God regnskapsskikk for små foretak*, jf. NOU 2003: 23, s. 113. Eksempler på det siste er adgangen til å kostnadsføre egne utgifter til utvikling av rettigheter, jf. NRS 8, punkt 4.3.1.1, og adgangen til å velge å kostnadsføre varige driftsmidler som har kostnadsramme under kr 15 000 eller levetid under 3 år, jf. NRS 8, punkt 4.3.2. Begge disse er eksempler på unntak fra sammenstillingsprinsippet.

3.2.2 Foretak med begrenset regnskapsplikt

Små foretak som samtidig er enkeltpersonforetak eller ansvarlige selskaper uten deltakere med begrenset ansvar, kan velge å utarbeide årsregnskapet etter bestemmelsen om begrenset regnskapsplikt, jf. regnskapsloven § 3-2b. Disse foretakene er ikke omfattet av virkeområdet til EUs regnskapsdirektiv. Denne adgangen ble fremmet i NOU 2015: 10 og NOU 2016: 11, men omfattet da en noe større gruppe regnskapspliktige enn slik virkeområdet ble angitt i regnskapsloven § 3-2b, jf. Prop 160 L (2016–2017), punkt 3. Regnskapspliktige som velger å utarbeide årsregnskap etter bestemmelsen om begrenset regnskapsplikt, kan gjøre dette på grunnlag av skatterapporteringen av resultat og balanse med tillegg for noteopplysninger som anses som god regnskapsskikk for slike regnskapspliktige, jf. regnskapsloven § 3-2b første ledd første punktum. NRS 21 *God regnskapsskikk for foretak med begrenset regnskapsplikt* gir veiledning i hvordan et årsregnskap etter § 3-2b skal utarbeides.

Anvendelse av reglene om begrenset regnskapsplikt innebærer med andre ord at regnskapsplikten oppfylles ved rapportering av informasjon

fra næringsoppgaven, utarbeidet etter skattemessige regler for tidfesting av inntekter og utgifter og måling av eiendeler og forpliktelser, i stedet for særskilt utarbeidet regnskapsinformasjon etter regnskapslovens ordinære regler. Skatterapporteringen er utvidet med enkelte noteopplysninger. Disse foretakene rapporterer dermed skatteregnskapet som sitt årsregnskap.

Det er å bemerke at antall foretak som faller innenfor reglene om begrenset regnskapsplikt, er lavt. For å ikke komplisere regnskapsregimet ytterligere bør regnskapskrav for såkalte særlig små foretak (mikroforetak) etter EUs regnskapsdirektiv trolig samkjøres med reglene for foretak med begrenset regnskapsplikt etter § 3-2b, slik at disse faller under samme foretakskategori.

3.2.3 Regnskapsregler for små foretak i regnskapsdirektivet

Små foretak som omfattes av virkeområdet til konsolidert regnskapsdirektiv (EP/Rdir. 2013/34/EU), det vil si aksjeselskap eller ansvarlig selskap med en eller flere deltakere med begrenset ansvar, skal utarbeide et årsregnskap som omfatter resultatregnskap, balanse og noter, jf. artikkel 4 nr. 1 første ledd.

Fjerde direktiv (78/660/EF) og syvende direktiv (83/349/EF) ble i 2013 erstattet med et konsolidert regnskapsdirektiv (EP/Rdir. 2013/34/EU) med implementeringsfrist for EU-landene 20. juli 2015. Direktivet er ennå ikke implementert i norsk rett. En vesentlig forskjell i konsolidert regnskapsdirektiv sammenlignet med tidligere fjerde og syvende direktiv er det nye direktivets plikt og adgang til forenklingsregler for små foretak. I fortalen til direktivet punkt 10 heter det at «[d]irektivet er basert på 'tenk smått først'-prinsippet». Anvendelsen av dette «prinsippet» er spesielt tydelig når det gjelder medlemsstatenes adgang til å pålegge små foretak noteopplysninger. Slik direktivet er utformet, kan medlemsstatene bare pålegge små foretak et visst antall noteopplysninger. Disse fremgår av artikkel 16 nr. 1 og artikkel 19 nr. 3. I tillegg er det i direktivet en medlemsstatsopsjon til å kreve utarbeidelse av inntil fem noter ut over dem som er obligatoriske for små foretak. Disse fem følger av artikkel 16 nr. 2. Det fremgår tydelig

av artikkel 16 nr. 3 at medlemsstatene ikke kan kreve noteopplysninger for små foretak ut over dem som er angitt i artikkel 16 nr. 1 og 2.

Når det gjelder regler for innregning og måling skiller ikke direktivet mellom små foretak og foretak som ikke er små. Imidlertid inneholder direktivet en rekke medlemsstatsopsjoner som gjør det mulig å videreføre og utvide omfanget av forenklingsregler for innregning og måling.

Regnskapsdirektivet inneholder også en egen foretakskategori for særlig små foretak (mikroforetak) (jf. artikkel 36). Medlemsstatene kan velge å utarbeide særlige forenklingsregler for disse. Dette er foretak hvor to av følgende tre kriteriene må være oppfylt på balansedagen (jf. artikkel 3 nr. 1): salgsinntekter ikke over 700 000 euro, balansesum ikke over 350 000 euro og gjennomsnittlig antall ansatte ikke over 10. Det er per i dag ikke innført en slik kategori i regnskapsloven, og lovutvalget foreslo heller ikke å innføre en slik kategori, jf. NOU 2015: 10, s. 380–381:

Innføringen av en egen foretaksklasse vil komplisere regelverket, og medføre behov for vurdering av om terskelverdiene er overskredet eller ei for regnskapsprodusentene. Etter utvalgets syn er de tilgjengelige forenklingene innenfor noteområdet ikke store nok til å veie opp for ulempene med innføring av ytterligere en foretaksklasse.

Schwencke (2019, s. 14) argumenterer for at den fleksibiliteten som finnes innenfor direktivet for denne typen selskaper, bør utnyttes. Kristoffersen (2019b) foreslår at det opprettes en slik kategori for de minste aksjeselskapene. Vi støtter også en slik foretakskategori ut fra en kost-nytte-vurdering. Det er etter vår mening fornuftig at begrenset regnskapsplikt og den regnskapsplikten som etter direktivet gjelder for særlig små foretak (mikroforetak), samordnes slik at de utgjør en foretakskategori. Dette vil fordre visse justeringer av de plikter og krav som følger av begrenset regnskapsplikt etter gjeldende § 3-2b. Samtidig vil det innebære at forenklingsreglene for disse foretakene gjennomføres som sporvalg og ikke ved at det kan velges hovedregler på visse områder og unntaksregler på andre. Langt på vei vil dette tilsvare det Den norske Revisorforening (2009) foreslo, nemlig at mikroforetak skulle utarbeide «[å]rsregnskap etter skattelovens vurderingsregler» og med

«[k]rav om å gi tilleggsinformasjon dersom de reelle verdiene er vesentlig lavere enn i regnskapet».

3.3 Begrunnelse for forenklingsregler for små foretak

3.3.1 Kost-nytte-vurdering for små foretak

Kost-nytte-terskelen er gjerne sett på som en generell beskrankning ved utarbeidelse av regnskapsinformasjon (Kvifte & Johnsen, 2008; Schipper, 2010; Elling et al., 2019; IASB, 2018). Hvis ikke nytten brukerne får ved informasjonen, er større enn kostnaden det rapporterende foretaket har ved å utarbeide den, bør det ikke pålegges foretakene en plikt til å rapportere denne informasjonen. Nyttens av informasjonen skal forstås som beslutningsnyttens, dvs. den nytten regnskapsbrukerne har av å gjøre bedre og mer informerte beslutninger. Regnskapsbrukernes beslutninger handler ofte om ressursallokering mellom ulike foretak, dvs. å finne en mest mulig optimalt allokering av begrensede ressurser. Dette er kanskje tydeligst når man tenker på beslutninger som involverer allokering av kapital: Skal banken yte lån eller ikke til foretaket, skal en investor delta i emisjonen eller ikke? Bedre ressursallokering vil også komme foretakene til gode gjennom bedre tilgang til og mer riktig prising av ressursene (IASB, 2018, 2.41).

Felles for lovforarbeidene er at forenklingsreglene er begrunnet i en kost-nytte-vurdering (se for eksempel NOU 1993: 2, punkt 5.1.3). Dette går også klart frem av NRS 8, punkt 1:

Formålet med forenklingene for små foretak er å redusere disse foretakenes utgifter til finansiell rapportering. Nytteverdien av relevant regnskapsinformasjon må vurderes mot de utgifter som påløper og de ressurser som kreves ved utarbeidelse av årsregnskapet. Det er færre eksterne brukergrupper av små foretaks regnskaper sammenlignet med større foretaks regnskaper. I tillegg kan brukernes informasjonsbehov være av en annen karakter enn for øvrige foretak.

I NOU 1995: 30, punkt 3.6.3 ble det argumentert for at forenklinger må begrunnes ut fra nytte sett opp mot kostnad:

Dersom kostnaden ved å fremskaffe opplysningen er liten, synes det unødvendig å komplisere lovteksten ved å innarbeide et unntak.

Det ble pekt på at det i en del tilfeller ikke var nødvendig med eksplisitte unntak siden forenklingsmulighetene som finnes i regnskapsdirektivene, ofte gjelder spesielle forhold som små foretak normalt ikke har noen befatning med. Samtidig ble det vist til at mer omfattende rapporteringsplikter for norske foretak enn for foretak ellers i Europa kan medføre en konkurranseulempe.

I forbindelse med evalueringen av regnskapsloven ble det pekt spesielt på foretakenes kostnader ved regnskapsrapporteringen (Ot.prp. nr. 39 (2004–2005)). I NOU 2003: 23, punkt 7.5.1 ble det blant annet uttalt:

Formålet med forenklinger for små foretak er å redusere disse foretakenes ressursbruk til utarbeidelse av årsregnskap. Det er således en målsetting at forenklinger tillates innenfor det som er forsvarlig ut fra brukernes informasjonsbehov. Ved en kostnad/nytte vurdering må de kostnader som påløper og de ressurser som kreves ved utarbeidelse av årsregnskapet, vurderes opp mot nytteverdien av relevant regnskapsinformasjon til brukerne. (...) Små foretak vil normalt relativt sett ha større kostnader ved regnskapsproduksjon i forhold til nytteverdien for brukerne enn det øvrige foretak har. Dette tilsier at hensynet til regnskapsprodusentenes kostnader må tillegges mer vekt ved vurdering av regnskapsregler for små foretak.

Kostnaden ved det å fremskaffe informasjonen omfatter direkte og indirekte kostnader. De direkte kostnadene omfatter kostnader ved å samle inn, prosessere, verifisere og bearbeide informasjonen. Dette er kostnader som bæres av den regnskapspliktige. Vurderingen av kost-nytte omfatter mer enn bare de direkte kostnadene som påløper ved utarbeidelse av informasjonen. Ved rapporteringen vil det også påløpe indirekte kostnader. Dette er kostnader som oppstår fordi regnskapet offentliggjør informasjon som det er skadelig å gjøre allment kjent. Spredning av informasjon om en pågående rettsprosess eller informasjon om konkurransefortrinn kan påføre foretaket indirekte kostnader.

Regnskapsbrukerne vil også kunne pådra seg kostnader ved analyse og fortolkning av regnskapsinformasjonen. Eierne som regnskapsbrukere vil også bære kostnader med redusert utbytte.

I forarbeidene er det pekt på at regnskapsbrukernes behov for informasjon er annerledes i små foretak. I NOU 2003: 23, punkt 75.1 ble det blant annet uttalt:

Brukergruppene av små foretaks regnskapsinformasjon er noe annerledes sammensatt enn for øvrige foretak, og brukernes informasjonsbehov kan være av en annen karakter enn for øvrige foretak. Eierne har ofte direkte innsyn i virksomheten i små foretak i motsetning til i større foretak. Styrene består i større grad av arbeidende styremedlemmer. Eierne og ledelsens behov for informasjon i regnskapet kan også være mindre enn for andre foretak som følge av at små foretak ofte er mindre komplekse og mer oversiktlig enn øvrige foretak, slik at behovet for å systematisere informasjon, slik det for eksempel gjøres i regnskapet, er mindre for denne brukergruppen. På den annen side er det mange av de mindre foretakene som setter bort regnskapsutarbeidelsen til andre. Disse eierne kan dermed få et større behov som regnskapsbruker.

I Ot.prp. nr. 42 (1997–98), punkt 4.5 ble det lagt spesielt vekt på at regnskapsbrukernes behov for informasjon generelt er mindre i små foretak enn i foretak som ikke er små:

Etter departementets syn må det imidlertid være forsvarlig å legge til grunn at brukergruppenes behov for informasjon er noe mindre når det gjelder små regnskapspliktige. Eksempelvis vises det til at en rekke mindre foretak har få eiere som ofte har en direkte styring med foretakets drift. I slike tilfeller vil eierne normalt både ha egeninteresse i og anledning til å framskaffe økonomisk informasjon om foretaket. Små foretaks disposisjoner vil videre ofte være enklere enn de som foretas i større foretak med større ressurser når det gjelder finansforvaltningen. I mange tilfeller vil det derfor være enklere å få et bilde av små foretaks stilling selv med et mindre detaljert regnskap. Departementet legger opp til at reduserte behov for informasjon gir rom for reduserte krav til regnskapene.

Det ble samtidig pekt på at kreditorenes behov for regnskapsinformasjon neppe er mindre i små foretak enn i foretak som ikke er små. Samtidig vil banker og andre finansinstitusjoner, som viktigste kreditor, være i posisjon til å kreve den informasjonen de vil ha for innvilgelse og løpende oppfølging av låneforhold. Informasjonen vil typisk inkludere periode-regnskaper, budsjetter og driftsprognoser. I tillegg vil eier ofte måtte avgi personlige garantier for foretakets lån.

Det er komplisert å beregne kost-nytte, og spesielt nytten. Regulerende myndigheter, lovgiver og regnskapsstandardsetter, vil ved å foreta regulering måtte påta seg oppgaven med å vurdere nytten av reguleringen (Schipper, 2010). Schipper konkluderer med at selv de største standardsetterne, FASB (Financial Accounting Standards Board) og IASB (International Accounting Standards Board), ikke makter å kvantifisere nytten. I stedet gjør de bare en kvalitativ vurdering (s. 320).

Dette ser man også tydelig i forarbeidene til regnskapsloven. Det er gjort forsøk på kost-nytte-vurderinger, men det er normalt ikke gjort noe konkret forsøk på å tallfeste verken nytten eller kostnaden ved å endre reglene. I NOU 1993: 2, punkt 5.1.3 «Særskilt om regnskapets formål i små foretak» heter det: «Arbeidsgruppen er ikke kjent med at slike nytte-kostnads analyser har vært utført i tilknytning til regnskapsplikten. En må derfor nøye seg med en drøfting på et noe mer usikkert presisjonsnivå.» I etterkant av at NOU 2016: 11 ble avgitt, høstet regnskapslovutvalget som avgav innstillingen, kritikk fra Regelrådet (2016) for ikke i tilstrekkelig grad å ha vurdert de økonomiske konsekvensene av forslaget til ny regnskapslov.⁷

De samme argumentene som ble løftet frem i tidligere forarbeider, er også gjentatt i NOU 2015: 10, punkt 10.5.3. Oppsummert indikerer dette at forenklingsreglene er begrunnet i at forholdet mellom nytte og kostnad er annerledes for små foretak enn for foretak som ikke er små. Små foretak har forholdsmessig større kostnader ved regnskapsavleggelsen enn øvrige foretak, samtidig som økt nytte av kvalitativt bedre regnskaper er mindre enn for øvrige foretak. Forholdene er mer oversiktlige, og en større

⁷ Se <https://regelradet.no/wp-content/uploads/2016/09/Uttalelse-fra-Regelradet-til-Regnskapslovutvalgets-utredning-om-regnskapslovens-bestemmelser-om-aarsberetning-med-videre.pdf>.

andel av brukerne er mer involvert i små foretak og er i posisjon til å få tilgang til ikke-lovpålagt informasjon om spesifikke forhold. Det å ikke pålegge små foretak rapporteringsplikter ut over det tilsvarende foretak har i Europa, er også et argument som har vært fremme.

I fortsettelsen vil vi se nærmere på muligheten for ytterligere forenklinger for små foretak, herunder særlig små foretak (mikroforetak). Det vi ønsker å se spesielt på, er mulighetene for i større grad å harmonisere skatteregler og regnskapsregler. Kost-nytte og de rammer som EUs regnskapsdirektiv gir for forenkling, blir sentrale vurderingsmomenter.

3.4 Harmonisering av skatteregler og regnskapsregler – er det ønskelig og mulig?

3.4.1 Innledende diskusjon

Ved vurdering av om harmonisering av skatteregler og regnskapsregler er ønskelig, er det nødvendig å vurdere formålet med henholdsvis finansregnskapet og skatteregnskapet. Finansregnskapet skal gi beslutningsnyttig informasjon til et bredt sett av regnskapsbrukere og har derfor et bredt informasjonsformål, mens skatteregnskapet i stedet skal danne grunnlag for skattemyndighetenes fastsetting av skyldig skatt. Mens finansregnskapet er et offentlig tilgjengelig dokument, vil skatteregnskapet kun være tilgjengelig for skattemyndighetene.

Begrunnelsen for forenklinger må på samme måte som tidligere skje med utgangspunkt i en avveining mellom det som er nyttig informasjon for regnskapsbrukerne, og den kostnaden som regnskapsbrukerne direkte og indirekte blir påført ved å utarbeide regnskapsinformasjonen. Siden kost-nytte-forholdet er annerledes for små foretak enn for foretak som ikke er små, er det en generell presumpsjon at det bør kunne innrømmes lempninger i regelverket for denne foretaks kategorien.

For foretak som faller inn under EUs regnskapsdirektivet (for eksempel aksjeselskaper), vil det ikke være anledning til å innføre lempninger ut over dem som kan gis etter direktivet. For foretak som faller utenfor direktivet, vil Norge derimot stå fritt når det gjelder innhold og omfang i regnskapsplikt, og kan derfor i prinsippet gi vesentlige lempninger (i ytterste fall frita dem helt for regnskapsplikt). Slike ytterligere lempninger

er allerede gitt. Foretak som faller under bestemmelsen om begrenset regnskapsplikt, er innrømmet lempinger som går lenger enn dem som kan innrømmes etter direktivet, jf. regnskapsloven § 3-2b og NRS 21.

For at lempninger i regnskapsreglene skal medføre reell forenkling, må plikter for utarbeidelse av finansregnskapet etter regnskapsloven ses sammen med andre rapporteringsplikter, for eksempel plikter etter bokføringsloven og plikter etter merverdiavgiftsloven. For små foretak vil normalt overholdelse av bokføringslovens plikter medføre en betydelig kostnad. De krav og plikter som følger av bokføringsloven, er i hovedsak utformet av hensyn til skatte- og avgiftsmyndighetenes kontrollbehov, men skal også sikre godt grunnlag for utarbeidelse av finansregnskapet. Vesentlige forenklinger av regler for utarbeidelse av finansregnskapet vil ikke medføre vesentlige reelle forenklinger hvis ikke dette også ses i sammenheng med hvilke plikter som for eksempel følger av bokføringsloven og merverdiavgiftsloven (om behovet for å regelverk i sammenheng, se blant annet forenklingsforslag fra Den norske Revisorforening, 2018).⁸

Harmonisering av reglene for finansregnskapet og skatteregnskapet kan i utgangspunktet skje på en av tre måter: (1) ved at reglene for finansregnskapet tilpasses skatteregnskapet, (2) ved at reglene for skatteregnskapet tilpasses finansregnskapet, eller (3) ved at begge regelsett tilpasset et nytt felles regelsett.

Schwencke (2019, punkt 4.1) mener at det i Norge trolig har vært lagt for mye vekt på å etablere tydelige skiller mellom finansregnskap og skatteregnskap:

Sammenlignet med andre europeiske land står altså Norge helt i «fremste» rekke når det gjelder omfanget av forskjeller mellom regnskapsmessige og skattemessige måleregler, dvs. omfanget av «midlertidige forskjeller». Fra et regnskapsmessig perspektiv kan dette hevdes å være en fordel, da regnskapsretten kan utvikles uten at det får skattemessige konsekvenser. Samtidig kan et slikt system være unødig komplisert, kostnadskrevende og til dels uforståelig for foretakene. Det er derfor – i tråd med mandatet – naturlig å undersøke om de to sett av regler bør kunnes harmoniseres, dvs. bli likere.

8 Se <https://www.revisorforeningen.no/globalassets/fag/selskapsrett/topp-ti-forenklinger-revisorforeningen.pdf>

Ved å gå tilbake til en type koblingsmodell (Schwencke, 2019, punkt 3.3) mellom skatt og regnskap vil det ifølge Schwencke (2019, punkt 3.3) kunne oppnås nærmest full harmonisering av reglene for finansregnskapet og skatteregnskapet. I et formelt rettslig perspektiv vil Norges forpliktelser etter EUs regnskapsdirektiv medføre at det ikke er realistisk med en full harmonisering for foretak som omfattes av regnskapsdirektivet. Kristoffersen (2019a) konkluderer med at «[e]tter min vurdering tilfredsstillende ikke dagens skatteregler kravene til finansiell rapportering som følger av EUs regnskapsdirektiv. En harmonisering av skatte- og regnskapsregler krever derfor at det utformes nye skatteregler som bygger på prinsippene i regnskapsreglene og EUs regnskapsdirektiv». Vi vil argumentere for en posisjon mellom disse to. I praksis vil det allerede i dag i normalsituasjoner kunne oppnås stor grad av harmonisering for de fleste små foretak. Innenfor de rammene som følger av regnskapsdirektivet, vil det også være rom for å gjøre bruk en del sentrale skatteregler som grunnlag for finansregnskapet. Vi kommer nærmere tilbake til dette senere i kapitlet.

3.4.2 Harmonisering ved at skattereglene tilpasses regnskapsreglene

Skattereglene er kompliserte, og skattesystemet som trekker rammene for skattereglene, er fastsatt utfra en rekke delvis motstridende hensyn.⁹ Det å endre disse reglene for å sikre harmonisering mellom finansregnskap og skatteregnskap kan derfor bli krevende. Gjeldende skattesystem er et resultat av skattereformen i 1992. Da ble effektivitet og enkelhet prioritert (jf. NOU 1989: 14) ved at hensynet til innkrevingskostnadene i større grad fikk prioritet over andre hensyn. Kristoffersen (2019a, s. 46)

9 Fallan (2011) stiller opp følgende dels kryssende og dels motstridende hensyn: 1) Skattereglene skal innbringe midler til det offentlige, både for å finansiere kollektive goder/velferdsgoder og som virkemiddel i finanspolitikken (provenyformål), 2) de skal legge til rette for effektiv kontroll, fremme forutsigbarhet og i minst mulig grad hindre effektiv ressursutnyttelse, noe som tilsier at reglene bør være enkle å praktisere (kontrollformål), 3) de skal tilpasses skatteyternes evne til å svare skatt av inntekter og formue og bidra til hensiktsmessig omfordeling av inntekter og formue (skatteevneprinsippet), (4) de bør utformes slik at ulike skatteytere stilles likt av rettssikkerhetshensyn (likebehandlingsprinsippet), og (5) de bør helst være i samsvar med andre lands regler (internasjonal skattekonkurranse). Av og til bruker dessuten myndighetene skattesystemet til å favorisere en viss type adferd eller aktivitet (skattefavisert adferd).

peker på at «[s]kattereglene bør være næringsnøytrale, enkelt utformet og uten skjønsmessige vurderinger». Det er særlig to forhold som synes å være spesielt krevende hvis det velges en løsning for harmonisering hvor skattereglene tilpasses regnskapsreglene, og det er hensynet til henholdsvis innkrevingskostnader (kontrollprinsippet) og likebehandling (likebehandlingsprinsippet).

Innkrevingskostnader er summen av de kostnadene skatteetaten har ved å administrere innkrevingen og skatteyter har ved å overholde reglene (Fallan, 2011). En tilpasning av skattereglene slik at det for eksempel i større grad åpnes for fradrag for urealiserte tap, vil medføre forenklinger for skatteyter, men gjøre det mer komplisert å kontrollere etterlevelsen av skattereglene fordi fradragsposter da fastsettes ved mer bruk av skjønn. Dette vil kunne øke risikoen for ulovlig skattemessig tilpasning. Harmoniseringsforslagene bør utformes slik at skatteetaten får en enkel og effektiv kontroll av for eksempel urealiserte tap.

Det andre forholdet som er krevende med tanke på en tilpasning av skattereglene til regnskapsreglene, er hensynet til likebehandling av skatteyterne. For eksempel uttalte Finansdepartementet i 2005 i forbindelse med innføringen av IFRS som pliktig og valgfritt regnskapsspråk i Norge at ulik regnskapsmessig behandling av for eksempel usikre forpliktelse og avsetninger etter ordinære norske regnskapsregler og IFRS burde nøytraliseres skattemessig (Ot.prp. nr. 26 (2005–2006), punkt 6.1.2.1). Hvis det for eksempel søkes en løsning hvor skattereglene tilpasses regnskapsreglene for å oppnå lempninger for små foretak, vil dette kunne medføre at slike foretak er underlagt andre og fradragmessig gunstigere skatteregler enn foretak som ikke er klassifisert som små. Dette vil forsterke insentiver for skattemessig tilpasning, for eksempel ved at foretak blir splittet for å komme under størrelsesgrensene for små foretak. Ut fra et rettspolitisk synspunkt er det derimot tankevekkende at likebehandlingsprinsippet ikke i samme grad praktiseres for formuesskatt som for inntektsskatt. De personlige aksjonærene betaler formuesskatt av sine aksjer i foretaket, noe institusjonelle, offentlige og utenlandske aksjonærer ikke gjør. Et forslag som også synes å kunne ivareta et likebehandlingsprinsipp, vil være at små foretak der aksjonærene plikter å betale formuesskatt, i et større

omfang enn i dag kunne få fradrag for urealiserte tap med virkning for skattepliktig inntekt.

Et siste forhold er provenyvirkninger. En tilpasning av skattereglene til regnskapsreglene vil tillate mer fradrag for urealiserte tap enn hva tilfellet er i dag. Større fradrag for urealisert tap vil åpenbart redusere skattegrunnlaget og på den måte få en negativ provenyvirkning for staten. Med forutsetningene som er lagt inn i utredningen til Schwencke (2019), vil det økte fradraget i stor grad gjelde kortsiktige poster. Under normale forhold vil slike avsetninger for urealiserte tap avklares ved realisasjon i etterfølgende periode. Provenytapet inneværende år vil i slike tilfeller kunne reverseres neste år. Størrelsen og betydningen av provenyvirkningen vil naturlig nok variere med innretning, utforming og omfang av slike fradrag.

3.4.3 Harmonisering ved at regnskapsreglene tilpasses skattereglene

Harmonisering kan også skje ved at regnskapsreglene tilpasses skattereglene. Slik tilpasning må i så fall skje slik at finansregnskapets formål om å gi beslutningsnyttig informasjon ivaretas, men vurdert ut fra at det her er snakk om små foretak (jf. vurderingen av kost-nytte for små foretak). En full harmonisering der reglene for finansregnskapet i stor grad tilpasses reglene for skatteregnskapet, gir en type regnskap som i mer spesielle situasjoner gir for lite beslutningsnyttig informasjon. For eksempel vil det etter gjeldende skatteregler være svært lite rom for å kunne innregne urealiserte tap. En løsning hvor det ikke er noe klart krav om å innregne urealiserte tap i finansregnskapet, vil trolig heller ikke være i samsvar med krav etter regnskapsdirektivet (jf. krav om nedskrivning av anleggsmidler og omløpsmidler i artikkel 12 nr. 6 bokstav b og artikkel 12 nr. 7.) Et vesentlig punkt i harmoniseringsarbeidet er å operasjonalisere disse mer spesielle situasjonene som i dag medfører at skattereglene ikke kan følges.

Norsk regnskapsregulering kjennetegnes ved at selve regnskapsplikten (hvilke foretak som er regnskapspliktige og det overordnede innholdet i regnskapsplikten) følger av regnskapsloven, som dermed utgjør en

rammelov. De mer detaljerte reglene vil følge av hva som anses som god regnskapsskikk, jf. regnskapsloven § 4-6. I tolkningen av bestemmelser i loven vil forarbeider være sentrale. Det gjelder også tolkningen av hva som anses som god regnskapsskikk. Norsk RegnskapsStiftelse har vært en sentral premissleverandør når det gjelder hva som bør anses som god regnskapsskikk gjennom å fastsette norske regnskapsstandarder. Disse regnskapsstandardene må i alle tilfeller ligge innenfor de rammer som til enhver tid følger av regnskapsloven. Forenklingsregler for små foretak kan derfor dels gis som eksplisitte bestemmelser i loven, og dels ved at forenklingensløsningene kan anses som god regnskapsskikk for små foretak.

I praksis vil det trolig også være et visst rom for at små foretak selv kan gjøre ytterligere forenklinger gjennom en vurdering av kost-nytte og vesentlighet. I fortsettelsen vurderer vi konkrete forslag til mer harmonisering mellom regnskapsregler og skatteregler.

3.4.4 Anleggsmidler

Anleggsmidler skal etter gjeldende regnskapslov avskrives over økonomisk levetid etter en fornuftig avskrivningsplan, jf. regnskapsloven § 5-3 annet ledd. Periodisering av avskrivbart beløp (anskaffelseskost redusert for eventuell restverdi) over økonomisk levetid blir derfor et sentralt spørsmål ved regnskapsmessig behandling av anleggsmidler. Avskrivningsplanen innebærer en vurdering av avskrivningsmetode, dvs. en fastsetting av profilen eller forløpet for verdifallet som følge av forbruk og elde og en vurdering av økonomisk levetid. I praksis benyttes lineære avskrivninger i stor grad, men det benyttes ofte for kort økonomisk levetid, noe som fører til at anleggsmiddelet kan være helt avskrevet selv om det fortsatt bidrar med økonomiske fordeler i foretaket. Dette vil redusere informasjonsverdien til finansregnskapet (Schwencke et al., 2020, s. 291). Etter regnskapdirektivet er det krav om at anleggsmidler skal avskrives planmessig hvis anleggsmiddelet har begrenset økonomisk levetid, jf. artikkel 12 nr. 5. Av den grunn synes det ikke å være noe i veien for å tilpasse avskrivningene i finansregnskapet til skattemessige avskrivninger, som i all hovedsak følger saldoprinsippet (jf. skatteloven §§ 14-40 til 14-48).

Det er derimot noe mer krevende å få til full harmonisering gjennom tilpasning av regnskapsreglene til skattereglene på andre områder. Det gjelder spesielt behandling av salg eller annen realisasjon av anleggsmidler og plikt til å nedskrive anleggsmidler ved verdifall. På disse områdene må det markeres når regnskapsmessige spesialbestemmelser må følges. Under beskriver vi hovedtrekkene i vårt forslag til tilpasning for anleggsmidler:

Bruk av skattemessige avskrivninger i finansregnskapet - endring av regnskapsreglene

Små foretak bør kunne bruke skattemessige avskrivninger, herunder avskrivninger etter saldoprinsippet, som avskrivninger også i finansregnskapet (se også Schwencke, 2019, s. 20). I gjeldende regnskapslov § 5-3 annet ledd er det vist til krav om fornuftige avskrivninger. Etter NRS 8, punkt 4.3.2.1 er det adgang til å benytte skattemessige avskrivninger hvis disse oppfyller krav til fornuftige avskrivninger. Avskrivninger etter saldoprinsippet vil i mange tilfeller gi vel så korrekte, i betydningen fornuftige, bedriftsøkonomiske avskrivninger som lineære avskrivninger. Det er derfor ikke strengt tatt nødvendig å endre bestemmelsen i § 5-3 annet ledd for at små foretak kan benytte saldoavskrivningene som regnskapsmessige avskrivninger. En omtale i forarbeider vil imidlertid være formålstjenlig slik at tilpasningen kan gjennomføres i god regnskapsskikk for små foretak med henvisning til disse. Skattemessige avskrivningsprosentene maksimalsatser (jf. skatteloven § 14-43), og det må forutsettes at man ikke avviker vesentlig fra disse. Hvis skattemessige avskrivninger skal kunne brukes ubetinget, må det derimot gjøres endringer i lovbestemmelsen.

For tidsbegrensede rettigheter (en undermengde av immaterielle eienheter) skal det benyttes lineære avskrivninger over levetiden som skattemessige avskrivninger, jf. skatteloven 14-50. Dette er en avskrivningsplan som synes å være sammenfallende med den som normalt brukes i finansregnskapet.

For saldogruppe b «ervertet goodwill» (jf. skatteloven § 14-41 første ledd bokstav b) er det derimot ikke mulig å tilpasse regnskapsreglene til skattereglene fullt ut, men denne bestemmelsen er i minimal bruk for

små foretak. Etter EU-direktivet artikkel 12 nr. 11 skal goodwill avskrives over økonomisk levetid, men i unntakstilfeller der den økonomiske levetiden ikke kan fastsettes pålitelig, skal goodwill avskrives over et maksimalt antall år fastsatt av medlemsstaten. Denne maksimumsperioden skal være på minst fem år og høyst ti år.

Kapitalvarer på egne saldoer – endring av skattereglene

Som omtalt tidligere, bør flere regelverk ses i sammenheng hvis det skal sikres reelle forenklinger for små foretak. Etter merverdiavgiftsloven kapittel 9 er det særlige regler knyttet til behandling av inngående merverdiavgift på såkalte kapitalvarer (omtalt som justeringsregler). Kapitalvarer omfatter blant annet maskiner, inventar og andre driftsmidler med kostpris inklusiv merverdiavgift som er høyere enn kr 250 000, jf. merverdiavgiftsloven § 9-2 annet ledd bokstav a. Dette er eiendeler som i alle tilfeller må føres på egne kontorer i regnskapssystemet, uavhengig av regnskaps- og skatteregler, for at foretaket skal overholde reglene om justeringsplikt. Kristoffersen (2019a) foreslår en «[e]gen saldogruppe for vesentlige transportmidler, personbiler mv. som er godkjent for kjøring på offentlig veg». Vi mener en slik avgrensing til vesentlige kjøretøy og transportmidler ikke vil være til særlig hjelp. Derimot mener vi at egne skattemessige saldoer for de enkelte kapitalvarene vil redusere den mengden eiendeler som gjenstår ført på samlesaldoer, saldogruppe a til d og eventuelt j, i så stor grad at føringen av disse i skatteregnskapet også kan gjøres i finansregnskapet. Når det gjelder kapitalvarer knyttet til fast eiendom, vil disse allerede være ført på egne skattemessige saldoer, jf. skatteloven § 14-41.

Bruk av andre deler av det skattemessige saldosystemet

Det skattemessige saldosystemet omfatter skattemessige avskrivninger (saldoavskrivninger) og skattemessig behandling av gevinst og tap ved salg og annen realisasjon av anleggsmidler. Det er utfordrende å gi full virkning for finansregnskapet av skattemessig behandling av gevinster og tap. Saldosystemet er lagt opp slik at gevinster og tap ved salg av varige driftsmidler og immaterielle eiendeler periodiseres over tid.

For å oppnå reell forenkling må i utgangspunktet resten av saldossystemet også tas i bruk. Dette betinger imidlertid at endringen vi foreslo i forrige avsnitt om at kapitalvarer skal få egne saldoer, innføres. Saldossystemet gir mulighet til å utsette beskatningen av gevinster, samtidig som det er plikt til å utsette fradrag for tap. For saldogruppe a til d og j skal den delen av salgssummen som ikke inntektsføres umiddelbart, føres til fradrag i saldoverdien. Hvis salgssummen føres til fradrag, vil dette gi lavere fremtidige skattemessige fradrag i form av avskrivninger, noe som innebærer at salgssummen kommer til beskatning i tiden fremover som følge av skattemessige mindreamskrivninger. Hvis salgssummen gjør at vi får en tom negativ saldo, skal det inntektsføres fra denne med minst avskrivningssatsen.

Ved at vesentlige driftsmidler føres på egne saldoer, oppnår vi at restbeløpet på samlesaldoene består av relativt små driftsmidler som i de aller fleste tilfeller ikke vil medføre vesentlige gevinster og tap ved realisering. Vi mener derfor at det kan forsvares å bruke saldossystemet fullt ut på disse samlesaldoene. Et unntak må være i spesielle situasjoner der foretak har en vesentlig tom positiv saldo i saldogruppe a til d og j (jf. skatteloven § 14-44 annet ledd), dvs. saldoer som ikke lenger inneholder driftsmidler, men hvor det fortsatt står en verdi som skal avskrives skattemessig fremover. Vesentlige tom positiv samlesaldo må kostnadsføres umiddelbart i finansregnskapet, selv om skattereglene kun gir fradrag over tid.

Ved salg av driftsmidler knyttet til enkeltsaldoer har saldossystemet også en type gevinst- og tapsberegning. Etter at salgssummen har redusert gjenværende saldo, vil gevinst eller tap fremstå som restsaldoen. Denne skal overføres til en felles gevinst- og tapskonto (jf. skatteloven § 14-44 tredje ledd). Netto gevinst fra gevinst- og tapskontoen inntektsføres hvert år med minimum 20 prosent, mens netto tap fradragsføres med maksimalt 20 prosent hvert år. Netto gevinst vil fremstå som en positiv saldo på gevinst- og tapskontoen. Vi foreslår at den presenteres som ubeskattet egenkapital i finansregnskapet. Se vårt forslag om innføring av koblingsmodellen senere i kapitlet.

En negativ saldo på gevinst- og tapskontoen vil representere et tap og ikke være en regnskapsmessig eiendel. Tapet vil være det samme som en

tom positiv saldo, som må kostnadsføres umiddelbart i finansregnskapet. Det må også presiseres at saldosystemet ikke kan følges dersom hele eller deler av salgssummen inntektsføres knyttet til disse saldogrupperne (jf. skatteloven § 14-44 første ledd).

Saldosystemets behandling av gevinster og tap vil stride mot hvordan man regnskapsmessig normalt innregner gevinster og tap som er knyttet til transaksjoner. Ved bruk av saldosystemet må man kompensere for dette med noteopplysninger om transaksjoner ført på saldoer uten at postene vises i resultatregnskapet.

Regnskapsmessig nedskrivning uten skattemessig fradrag

Plikt til å nedskrive anleggsmidler ved ikke-forgående verdifall følger av regnskapsloven § 5-3 tredje ledd. Tilsvarende nedskrivningsplikt følger også av regnskapsdirektivet, jf. artikkel 12 nr. 6. I god regnskapskikk for små foretak er nedskrivningstesten operasjonalisert som test av balanseført verdi for eiendelen (mer generelt: vurderingsenheten) mot gjenvinnbart beløp for eiendelen, definert som høyeste verdi av netto salgsverdi og bruksverdien til eiendelen, jf. NRS 8, punkt 4.3.2.2. I praksis er det sjelden at det er behov for nedskrivninger, men i særlige situasjoner vil regnskapet lide av vesentlig mangler om nedskrivning ikke foretas. Det å unnlate nedskrivning i slike tilfeller vil også kunne stride mot regnskapsdirektivet. Kristoffersen (2019a) henviser til vurdering av forsvarlig egenkapital og likviditet (jf. aksjeloven § 3-4) og peker på viktigheten av å regne inn urealiserte tap slik at egenkapitalen ikke blir overvurdert. Vi er enig i at man må unngå at regnskapsreglene legitimerer vesentlig overvurderte verdier og dermed vesentlig høyere egenkapital enn det som er reelt.

Schwencke (2019, s. 20) argumenterer for at nedskrivningsreglene bør gjennomgås på nytt med tanke på å oppnå større forenklinger for små foretak. Vi mener at selve kravet om nedskrivning uten skattemessig fradrag (skattereduserende midlertidig forskjell) ikke kan avskaffes helt. På dette området vil det ikke være mulig med full harmonisering. Forenklingene må da i stedet skje ved å forenkle selve nedskrivningsinstituttet. En forenkling kan være å legge opp til bruk av mer aggregerte indikatorer for verdifall, for eksempel indikatorer på foretaksnivå, slik at det blir

tydeligere at foretaket er i en nedskrivningssituasjon. Dette vil trolig også medføre sjeldnere behov for nedskrivningstesting.

Det andre er å forenkle selve nedskrivningstesten. Kravene i NRS 8 er omfattende og vil på mange måter ligge nær de kravene som følger av full IFRS og IAS 36 *Verdifall på eiendeler*. I de aller fleste tilfeller vil små foretak ha bare én kontantgenererende enhet som grunnlag for testingen. Vi mener derfor at det bør innføres en generell adgang til å definere hele foretaket som vurderingsenhet ved nedskrivningstest. Det å estimere bruksverdi vil i de fleste tilfeller være komplisert hvis denne estimeringen skal holde faglig god kvalitet. En forenkling vil være å tillate små foretak å innhente takst på foretaket som helhet og benytte denne som estimat på gjenvinnbart beløp.

En presisering vil være at hvis et foretak velger å inntektsføre hele eller deler av salgssummen for saldogruppene (jf. skatteloven § 14-44 første ledd), vil dette være en indikator på at saldoen bør nedskrives med virkning for finansregnskapet.

Presisering angående forskning og utvikling - endring av skattereglene

I skatteretten er grensen mellom aktivering og fradragføring av FOU-utgifter regulert i skatteloven § 6-25. Der heter det at «kostnader til egen forskning og utvikling knyttet til konkrete prosjekter som kan bli eller er blitt til driftsmidler, skal behandles som del av kostprisen for vedkommende driftsmiddel.» Her foreslår Schwencke (2019, s. 24) at den skattemessige bestemmelsen tilpasses skillet mellom balanseføring og kostnadsføring etter regnskapsretten, jf. regnskapsloven § 5-6. Dette vil innebære at utgifter til egen forskning og utvikling kan fradragføres skattemessig. Vi støtter dette forslaget.

Krav til anleggsregister?

De fleste foretak har et anleggsregister. Bakgrunnen kan være bokføringslovens regler om dokumentasjon av balansen (jf. bokføringsloven § 11), som i praksis er tolket som et krav om å registrere og oppdatere et anleggsregister for alle balanseførte eiendeler. Kaaby (2015, s. 360–361) kommenterer dokumentasjon av varige driftsmidler og henviser til at

Skattedirektoratet var opptatt av dokumentasjon gjennom anleggsregister i høringsrunden til bokføringsloven. I gjennomgangen av plikter etter bokføringsloven nevner imidlertid ikke Kaaby noen plikt om anleggsregister. Vi mener at det fremstår noe underlig at det er nettopp skattemyndighetene som er opptatt av anleggsregister. De forvalter jo saldosystemet, der samlesaldoer ikke gir grunnlag for å spesifisere hver enkelt eiendel. Vi vil mene at større krav om bruk av enkeltsaldoer vil utgjøre en tilstrekkelig dokumentasjon (og fungere som en type anleggsregister). Tidligere har vi foreslått krav om å føre såkalte kapitalvarer på egne kontoer i regnskapssystemet som følge av justeringsplikt etter merverdiavgiftsloven. Vi mener videre at det ikke skal stilles opp et krav om at driftsmidlene som da er igjen på samlesaldoene, skal registreres særskilt i et anleggsregister.

Oppsummert vil det etter vår vurdering ikke være mulig med full harmonisering for driftsmidler, men å legge til rette for harmonisering i normale driftsperioder vil representere en betydelig forenkling.

3.4.5 Varelager

Varer vurderes til laveste verdi av anskaffelseskost og virkelig verdi, jf. regnskapsloven § 5-2, hvor virkelig verdi fastsettes som netto salgsverdi, jf. NRS 8, punkt 4.4.1.1. Ved kjøp skal anskaffelseskost fastsettes som kjøpspris med tillegg for kjøpsutgifter, mens ved tilvirkning blir anskaffelseskost faste og variable tilvirkningskostnader, jf. regnskapsloven § 5-4 første ledd. Små foretak kan velge å innregne bare variable tilvirkningskostnader, jf. regnskapsloven § 5-4 annet ledd. Etter skatteloven omfatter tilvirkningskost (der omtalt med begrepet tilvirkningsverdi) direkte variable kostnader slik som «råstoff, halvfabrikata, hjelpestoff og produksjonslønn», jf. skatteloven § 14-5 annet ledd bokstav a. Tilvirkningskostnad i skatteloven omfatter altså ikke indirekte variable kostnader. I regnskapdirektivet er det bare krav om at tilvirkningskost inkluderer direkte kostnader (trolig tolket som direkte variable kostnader), jf. artikkel 2 nr. 7. Av den grunn synes det ikke å være noe som er til hinder for å kunne la skattelovens bestemmelse også få virkning for finansregnskapet.

Anskaffelseskost skal enten fastsettes ved spesifikk tilordning eller etter FIFO-prinsippet (først-in-først-ut) eller gjennomsnittlig anskaffelseskost, jf. regnskapsloven § 5-5. Etter skatteloven er hovedregelen også spesifikk tilordning, men hvis slik tilordning ikke er mulig, skal tilordningen skje ved bruk av FIFO-prinsippet, jf. skatteloven § 14-5 annet ledd bokstav b. Ludvigsen og Baksaas (2012) påviser at FIFO-prinsippet er nærmest umulig å praktisere, og selv i systemer hvor det hevdes at FIFO-prinsippet etterlevs, benyttes i realiteten gjennomsnittlig anskaffelseskost. For å sikre større mulighet for praktisk harmonisering, bør skattereglene endres slik at det er adgang til å kunne bruke gjennomsnittlig anskaffelseskost (som et alternativ til FIFO-prinsippet).

Varelager skal måles til laveste verdis prinsipp etter regnskapsdirektivet, jf. artikkel 12 nr. 7. Dette innebærer at skattelovens bestemmelse om at det ikke skal tas hensyn til opp- eller nedskrivning av verdien av varebeholdning ved fastsettelse av inntekt, ikke kan legges til grunn for utarbeidelse av finansregnskapet. I stedet vil verdifall på varer først få skattemessig virkning når varene er realisert, jf. skatteloven § 9-2. Det betyr at med mindre skattereglene endres, vil det måtte bli midlertidige forskjeller mellom finansregnskap og skatteregnskap når det gjelder varer.

Schwencke (2019, s. 30–31) foreslår endringer i skattereglene slik at den regnskapsmessige behandlingen av verdifall på varer er bestemmende for den skattemessige behandlingen. I de tilfeller der det er grunnlag for nedskrivning, foreslås det altså at skattereglene endres slik at nedskrivningene også kan få skattemessig virkning, men med den forutsetning at nedskrivningen kan dokumenteres (jf. kontrollhensynet). Schwencke (2019) foreslår at fradrag skal dokumenteres ved salgspriser eller inngåtte salgskontrakter. Vi vil hevde at det må kunne innrømmes skattemessig fradrag for verdifall i varelageret også i andre situasjoner. Det er bare for enkelte ukurante varer det er mulig å stille opp en slik dokumentasjon som Schwencke viser til. Vi mener at det også bør kunne innrømmes skattemessig fradrag når disse varene er fysisk skilt ut fra øvrig varelager og salg fra dette varelageret blir særskilt registrert. Det er viktig å påpeke at et fradrag som er større enn hva det skulle vært grunnlag for, bare vil få en kortvarig effekt på skatteprovenyet siden varer normalt har forholdsvis stor omløpshastighet.

Ved salg av disse varene vil det som eventuelt er nedskrevet for mye, bli effektivt reversert. Av hensyn til skatteprovenyet er det mulig at det bør fastsettes maksimale grenser for nedskrivning for ukurans på for eksempel 10 prosent av total anskaffelseskost for varelageret og/eller for eksempel 2 prosent av salgsinntekter. En slik regel med sjablongmessig nedskrivning bør baseres på erfaringstall.

Forslaget om å kunne innrømme skattemessig fradrag ut over de tilfeller hvor dette kan dokumenteres gjennom salgspriser eller inngåtte salgskontrakter, vil også passe godt inn i et bærekraftsperspektiv (jf. også FNs bærekraftsmål). I et bærekraftsperspektiv er det dårlig samfunnsøkonomisk løsning å gi skattemessig fradrag først ved kassering av varer. I overgang til sirkulær økonomi må naturressurser resirkuleres og forvaltes bedre.

I praksis er det bare et fåtall små foretak som har et tilfredsstillende godt vareregistreringssystem. Typisk har de fleste skybaserte regnskapsystemer ikke ordre-lager-fakturerings-innkjøp (såkalt OLFI-moduler). Noe av kompleksiteten på dette området er derfor å finne praktikable løsninger.

3.4.6 Kundefordringer

Kundefordringer vurderes til laveste verdi av anskaffelseskost og virkelig verdi, jf. regnskapsloven § 5-2, hvor virkelig verdi fastsettes som forventet innbetaling på fordringen (eventuelt justert for renteeffekt), jf. NRS 8, punkt 4.4.3. Det betyr at konstaterte og forventede tap må føres til fradrag for at man skal komme frem til virkelig verdi på fordringene. Det er to problemstillinger her. Det ene er å vurdere harmonisering av regnskapsregler og skatteregler når det gjelder vurdering av når en fordring er konstatert tapt, eller i skatterettslige termer, når tapet anses realisert. Her bør det også gjøres en vurdering av om merverdiavgiftsreglens vilkår for konstaterte tap kan samordnes med reglene i regnskapsretten og i skatteretten, slik at ett felles sett av vilkår kan gjelde for alle tre regelsett. Det andre er å vurdere harmonisering av reglene for nedskrivning av urealiserte tap i kundefordringer. Vår antagelse er at et betydelig antall små foretak i dag har skattereduserende midlertidige forskjeller knyttet

til kundefordringer. Dette er derfor et område der behovet for harmonisering og forenkling er betydelig.

Konstatert tap

Etter god regnskapsskikk vil det foreligge et konstatert tap når det er overveiende sannsynlig at fordringen helt eller delvis ikke vil bli betalt. Fordringen skal nedskrives når den anses som uerholdelig, eksempelvis etter gjentatte purringer uten at fordringen er innfridd, ved forgjeves inkasso eller ved åpning av gjeldsforhandlinger eller konkurs hos debitor, jf. NRS 8, punkt 4.4.3. Etter skatteretten er det først når tapet anses realisert, at det innrømmes fradrag, jf. skatteloven 6-2. I forskrift til skatteloven § 6-2-1 er det gitt nærmere regler for når et tap anses endelig konstatert. Schwencke (2019, s. 25–29) har gitt en grundig omtale av dette regelverket og har også kommet med forslag til endringer i skattereglene som gjør at disse kan samordnes med finansregnskapet. Vi støtter disse forslagene.

Det bør også foretas en samordning av reglene for konstatert tap i skatteloven og merverdiavgiftsloven (merverdiavgiftsloven § 4-7 og merverdiavgiftsforskriften § 4-7-1). Dette vil være vesentlig forenkling. Begge regelsettene har det samme grunnleggende formålet.

Avsetning/nedskrivning av urealisert tap

I utgangspunktet åpner ikke skatteloven for fradrag for urealiserte tap på fordringer, men det gjøres et unntak for kundefordringer, jf. skatteloven § 14-5 fjerde ledd. Her kan det benyttes en sjablongmessig nedskrivning som tar utgangspunkt i gjennomsnittlig skattemessig tapsprosent siste to år beregnet som konstaterte skattemessige tap siste to år dividert på kredittsalget siste to år. Denne tapsprosenten multipliseres med faktortallet fire, og produktet av dette igjen multipliseres med utestående kundefordringer. Avsetningen blir dermed gjennomsnittlig skattemessig tap siste to år multiplisert med fire. I utgangspunktet lyder dette som en raus fradragsordning, men i praksis har foretakene ofte større regnskapsmessige nedskrivninger enn dette. Årsaken er at det ofte tar lang tid å få avklart om en fordring må anses som tapt. Tidsfaktoren vil jo inkludere purrerutiner, rettslig pågang og forhandlinger ved uenighet om beløpets størrelse. Derfor vil det oftest være flere usikre fordringer i

kundefordringsmassen enn det som reflekteres av den gjennomsnittlige skattemessige tapsprosenten. En mulig løsning for samordning vil være å øke faktoren fra fire til et faktortall som i større grad reflekterer det forventede tapet. Dette faktortallet bør i så fall settes med utgangspunkt i et bredt erfaringsmateriale, og av kontrollhensyn bør det fastsettes et felles faktortall (for eksempel et faktortall på åtte eller ti). Et høyere faktortall kan suppleres med at avsetningen ikke kan overstige utestående fordringer på balansedagen som ikke er betalt ved regnskapsavleggelsen. En illojal tilpasning vil da la seg lett identifisere ved se på innbetalinger av fordringer etter balansedagen.

I mange situasjoner vil en sjablongmessig nedskrivning (med et noe høyere faktortall enn gjeldende faktortall fire) kunne gi en tilfredsstillende løsning også for finansregnskapet, men i særlige situasjoner kan kundefordringene kreve separat vurdering pga. stor usikkerhet om vesentlige nedskrivninger. Det vil oppfylle regnskapsdirektivets krav om bruk av laveste verdis prinsipp for fordringer, jf. artikkel 12 nr. 7.

3.4.7 Opptjent inntekt

Opptjeningsprinsippet, jf. regnskapsloven § 4-1 første ledd nr. 2, stiller krav om at bare den delen av inntekten som anses opptjent, skal innregnes som inntekt. Det innebærer at salgavtaler som består av separable ytelser, må periodiseres hvis opptjeningen (ytelsene) skjer på ulike tidspunkt, jf. NRS (V) *Regnskapsføring av inntekt*, punkt 5.1. Et klassisk eksempel på dette er salg av en bil med garanti og hvor inntekten fra salget av selve bilen skjer når den leveres kunden, mens garantiinntekten først opptjenes etter hvert som garantiperioden løper. Små foretak kan derimot følge en forenklingsregel, jf. NRS 8, punkt 6.2.1.8.5, som sier at de som et alternativ kan innregne salgsbeløpet i sin helhet og i stedet foreta en kostnadsavsetning. I eksempelet med bil med tilhørende garanti betyr dette at hele salgssummen for bil og garanti innregnes på leveringstidspunktet for bilen, og at det samtidig foretas en kostnadsavsetning for forventede utgifter knyttet til garantiytelser. På de fleste områder vil ikke anvendelse av forenklingsregler medføre at det oppstår nye midlertidige forskjeller mellom finansregnskap og skatteregnskap. Men her vil

det være unntak. Den skattemessige tidfestingen av inntekten vil være når ytelsen er levert (jf. også omtale i *Skatte-ABC* 2019/20, punkt 4.1). Vi mener at små foretak som utnytter denne regnskapsmessig forenklingen i NRS, 8, punkt 6.2.1.8.5, også bør få skattemessig fradrag for den regnskapsmessig avsetningen.

3.4.8 Permanente resultatforskjeller må resultatføres

Permanente resultatforskjeller må kostnadsføres eller inntektsføres i finansregnskapet. En måte å håndtere dette på er å anvende en type koblingsmodell som kobler skattemessig resultat og regnskapsmessig resultat med en gruppe poster bestående av de permanente resultatforskjellene. Det er for eksempel helt utenkelig at en stor representasjonskostnad ikke skal kostnadsføres i finansregnskapet som følge av at foretaket ikke får skattemessig fradrag for utgiften. Ved valg av en koblingsmodell må det gjøres en vurdering av om regnskapsdirektivets krav til oppstillingsplaner er oppfylt. I nesten avsnitt diskuteres disse kravene mer i detalj.

3.4.9 Utsatt skatt-modellen og koblingsmodellen

Utsatt skatt-modellen håndterer skatt knyttet til skatteøkende midlertidige forskjeller (grunnlag for utsatt skatt) og skattereduserende midlertidige forskjeller (grunnlag for utsatt skattefordel) ved at utsatt skatt eller utsatt skattefordel innregnes i balansen. Etter regnskapsdirektivet er det bare i konsernregnskapet man plikter å bruke denne modellen, jf. artikkel 24 nr. 13 annet ledd (se også tolkning av regnskapslovutvalget i NOU 2015: 10, s. 136). Det kan synes overraskende at regnskapsdirektivet ikke har andre bestemmelser om behandling av midlertidige forskjeller enn dette. En mulig forklaring kan ifølge Schwencke (2019, s. 12) være at «[i] de fleste andre land er det mer vanlig enn det har vært i Norge å bygge skatteretten på regnskapet». Etersom det ikke er plikt til å anvende utsatt skatt-modellen andre steder enn i konsernregnskapet, vil det kunne være rom for å tenke andre løsninger for håndtering av midlertidige forskjeller mellom regnskap og skatt i selskapsregnskapet, spesielt for små foretak.

Schwencke (2019, s. 34) foreslår at det for små foretak innføres en koblingsmodell tilsvarende den som fantes før skattereformen av 1992. En tilsvarende modell er innført for foretak med begrenset regnskapsplikt, jf. regnskapsloven § 3-2b og NRS 21. Bruk av en koblingsmodell vil innebære at deler av egenkapitalen i balansen er ubeskattet. Den ubeskattede delen av egenkapitalen bør i så fall presenteres for seg som en egen post under egenkapitalen, noe som kan medføre utfordringer med hensyn til krav til oppstillingsplaner etter regnskapsdirektivet vedlegg III og IV. Det er derimot mer lempelige krav til oppstillingsplaner for særlig små foretak (mikroforetak). Disse kan etter artikkel 36 nr. 2 utarbeide en såkalt sammendratt balanse, så sant denne adgangen tillates av medlemsstaten. Etter denne balansen er det ikke plikt til å spesifisere egenkapitalen. Kristoffersen (2019b, s. 295) foreslår at «[m]ikroselskap fritas for krav om å bruke utsatt skatt-modellen, men kan i stedet ta i bruk koblingsmodellen». Vi mener på samme måte som Kristoffersen at adgangen til å benytte koblingsmodellen bør begrenses til en kategori særlig små foretak (mikroforetak) pga. de konsekvensene anvendelsen av koblingsmodellen har på finansregnskapets informasjonsverdi.

Innføring av en eventuell koblingsmodell kan ha selskapsrettslige konsekvenser. En mulig løsning foreslått av Schwencke (2019, s. 34), og som vi støtter, er at egenkapitaldelen (78 prosent) av ubeskattet egenkapital fortolkes å inngå i begrepet «netto eiendeler», jf. aksjeloven § 8-1 første ledd.

3.4.10 Forenkling av den skattemessige formuesfastsettelsen

Skattemessig verdsetting av formue for ikke-børsnoterte foretak¹⁰ skjer med utgangspunkt i et sett av egne regler i skattelovens kapittel 4. I praksis er dette regler som er kompliserte å følge. Bortsett fra verdsettelse av næringseiendommer har reglene antagelig liten eller helt minimal provenyvirkning. En vesentlig forenkling ville derfor vært at formuesverdiene som i dag ligger i skattemeldingen side 4, ble erstattet av formuesfastsettelsen bygd på de regnskapsmessige verdiene i næringsoppgaven. Den

¹⁰ Heleide datterforetak av børsnoterte foretak er også unntatt, jf. skatteforskriften § 4-12-5.

særskilte formuesfastsettelsen av næringseiendommer bør trolig videreføres. Et annet område er formuesfastsettelsen av aksjer i andre foretak. Her bør man trolig også opprettholde at denne bygger på formuesverdien i disse foretakene i stedet for regnskapsmessig verdi.

3.5 Oversikt over forenklingsforslag i vurderingsreglene for små foretak

En overordnet analyse av forskjellene mellom finansregnskapet og skatteregnskapet kan ta utgangspunkt i *RF-1217 Forskjeller mellom regnskapsmessige og skattemessige verdier*, som vedlegges skattemeldingen. I oversikten under har vi oppsummert de sentrale forslagene over og i tillegg gjort en kort kvalitativ vurdering av en del andre harmoniseringsposter som ikke er omtalt over:

Post i RF-1217	Regnskapsmessige vurderingsregler	Skattemessige vurderingsregler
Anleggsmidler (materielle og immaterielle)	Skattemessige avskrivninger kan brukes som regnskapsmessige avskrivninger	Harmonisering av regnskapsmessig og skattemessig behandling av gevinst og tap (salg og annen realisasjon) er vanskelig uten å endre skattereglene
Varer		Harmonisering av regnskapsmessig og skattemessig behandling av varer fordrer at skattereglene i noen grad tilpasses regnskapsreglene. Det gjelder blant annet adgang til å føre nedskrivninger til skattemessig fradrag, mulighet til å samordne variabel tilvirkningskostnad regnskapsmessig og skattemessig og adgang til å bruke gjennomsnittkostnad skattemessig ved tilordning av anskaffelseskost for varer.
Kundefordringer		Skattemessig avsetning til tap på kundefordringer er ofte ikke tilstrekkelig som regnskapsmessig avsetning. En mulighet kan være å øke adgangen til skattemessig avsetning. Vilkår for å kunne føre noe som konstatert tap bør samordnes mellom regnskap, skatt og merverdiavgift.

(Fortsatt)

(Fortsatt)

Post i RF-1217	Regnskapsmessige vurderingsregler	Skattemessige vurderingsregler
Tilvirkningskontrakt som ikke er fullført ved årsslutt	Regnskapsmessig forenkling finnes allerede, og harmonisering kan foretas.	
Langsiktige fordringer og gjeld i utenlandsk valuta	Ikke noe til hinder for skattemessig inntektsføring av urealiserte valutagevinster. Harmonisering kan foretas.	
Balansførte leieavtaler	Regnskapsmessig forenkling finnes allerede, og harmonisering kan foretas. Vi anser at området er lite aktuelt for små foretak.	
Regnskapsmessig avsetning til tap på kontrakter mv.	Bortsett fra garantiavsetning anser vi området som lite aktuelt for små foretak.	Vi støtter forslagene til Schwencke (2019, punkt 6.5) om endringer i skattereglene.
Pensjonsforpliktelser/-midler, avsetning til premiefond	Regnskapsmessig forenkling finnes allerede, og harmonisering kan foretas	
Andre poster ved kjøp av virksomhet/ fusjon/ fisjon / omdanning/ konserninterne transaksjoner / fordringer og gjeld etter fordrings-modellen	Vi anser at dette ikke er normale poster for små foretak. Små foretak har allerede regnskapsmessig adgang til forenkling ved å benytte kontinuitet ved fusjon og fisjon. Dette er kompliserte transaksjoner som må håndteres særskilt når de oppstår.	
Aksjer og andre finansielle instrumenter/ andeler i selskap med deltakerfastsetting.	Dette er poster som omfattes av fritaksmetoden. Små foretak kan benytte forenklingsregler for markedsbaserte aksjer.	
Akkumulert fremførbart skattemessig underskudd/ avskåret rentefradrag til fremføring	Den midlertidige forskjellen må videreføres.	

Som oversikten viser, er det en lang rekke vurderingsregler som lett lar seg harmonisere. I et forenklingperspektiv er det viktig å fremheve at det er de mest vanlige regnskapspostene, slik som varige driftsmidler, varer, og kundefordringer, som har minst harmoniserte regler.

Avslutning

I dette kapittelet bidrar vi inn i en pågående faglige debatt om hvilke forenklingsregler som kan etableres for små foretak. Et sentralt utgangspunkt har vært å se på muligheten til å harmonisere regler for finansregnskapet

og skatteregnskapet. Slik harmonisering kan i utgangspunktet skje på tre måter: (1) ved at reglene for finansregnskapet tilpasses skatteregnskapet, (2) ved at reglene for skatteregnskapet tilpasses finansregnskapet, eller (3) ved at begge regelsett tilpasset et nytt felles regelsett ved at det skjer endringer i begge regelsettene. Det er særlig harmonisering etter 1) og 2) som har vært vurdert her.

Kapittelet bidrar til en prinsipiell gjennomtenkning av at harmonisering av disse to regelsettene må ta hensyn til finansregnskapets formål og skatteregnskapets formål. Mens finansregnskapet har som formål å gi beslutningsnyttig informasjon innenfor en kost-nytte-beskranking, har skatteregnskapet som formål å danne grunnlag for å fastsette skyldig skatt. I det siste tilfellet vil sentrale prinsipper som likebehandlingsprinsippet, skatteevneprinsippet, kontrollprinsippet osv. være styrende for utformingen av reglene. I tillegg vil endring av skattereglene kunne ha vesentlige provenyeffekter. På mange måter synes det enklere å tilpasse reglene for finansregnskapet til reglene for skatteregnskapet, men da vil en kunne ende med et finansregnskap som gir mindre beslutningsnytte. Samtidig vil regnskapsdirektivet sette visse grenser for i hvor stor grad reglene for finansregnskapet kan tilpasses skattereglene, i alle fall for de foretakene som omfattes av dette direktivet.

Vi har spesielt undersøkt tre områder inngående i denne studien, og det er regler for anleggsmidler (materielle og immaterielle), for varer og for kundefordringer. Dette er områder hvor det kan oppnås betydelig harmonisering og dermed forenkling, men hvor det ikke er mulig med full harmonisering dels av hensyn til at finansregnskapet skal gi beslutningsnyttig informasjon og dels av hensyn til krav i regnskapsdirektivet. Likevel vil vi påstå at det er mulig å oppnå store forenklingsgevinster gjennom de forslagene som er fremmet.

Ut over dette er det også fremmet andre forenklingsforslag. For eksempel er det foreslått større grad av harmonisering mellom merverdiavgiftsreglene og regnskaps- og skattereglene, og det er foreslått enklere regler for formuesfastsettelsen.

Forslaget vårt innebærer også at det etableres en egen foretakskategori bestående av særlig små foretak (mikroforetak). Det foreslås at disse inngår i samme kategori som dem som omfattes av bestemmelsen om

begrenset regnskapsplikt, jf. regnskapsloven § 3-2b, noe som vil fordre mindre justeringer av regnskapskravene. Forenklingene vil kunne velges som sporvalg slik som etter § 3-2b i dag.

Samlet sett vil forslagene over kunne gi betydelige lettelse for små foretak og dermed frigjøre betydelige ressurser til andre formål. Dette gjøres uten at forslagene vil svekke ivaretagelsen av de formålene og de hensynene som ligger bak regnskaps- og skattereglene. Den praktiske implikasjonen av studien er at den kan bidra til fortgang i arbeidet med å utvikle konkrete, praktiske forenklingsregler.

En studie av størrelsen på de ulike midlertidige forskjellene til små foretak og av kost-nytte-vurderingen for små foretak vil kunne gi ytterligere bidrag inn i diskusjonen og konkretisering av forenklingsregler.

Referanser

Lover, rettskilder fra EU og lovforarbeider

Regnskapsloven (1998) Lov om årsregnskap m.v. LOV-1998-07-17-56.

Skatteloven (1999) Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) LOV-1999-03-26-14.

Bokføringsloven (2004) Lov om bokføring. LOV-2004-11-19-73.

IFRS-forordning (2002). Forordning nr. 1606/2002/EF om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder. (1606/2002/EF).

EF: Fjerde direktiv (1978) Regnskapsdirektivet. Rådets fjerde selskapsdirektiv. (78/660/EF).

EF: Syvende direktiv. (1983) Konserndirektivet. Rådets syvende selskapsdirektiv. (83/349/EF).

EU: Konsolidert regnskapsdirektiv (2013) Europaparlamentet og Rådets konsoliderte regnskapsdirektiv. (EP/Rdir. 2013/34/EU).

NOU 1989: 14. *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform.*

NOU 1993: 2. *Differensierte krav til årsoppgjør, konsernoppgjør og revisjonsplikt.*

NOU 1995: 30. *Ny regnskapslov.*

NOU 2003: 23. *Evaluering av regnskapsloven.*

NOU 2015: 10. *Lov om regnskapsplikt.*

NOU 2016: 11. *Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv.*

Ot.prp. nr. 42 (1997–98). *Om lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven).*

- Ot.prp. nr. 39 (2004–2005). *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) og enkelte andre lover (evaluering av regnskapsloven).*
- Ot.prp. nr. 26 (2005–2006) *Om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen (endret skatte- og avgiftsopplegg 2006 mv.)*
- Prop. 160 L (2016–2017). *Endringer i regnskapsloven mv. (forenklinger).*

Regnskapsstandarder

- NRS 8. *God regnskapsskikk for små foretak.* (Sist oppdatert 2018). Norsk RegnskapsStiftelse.
- NRS 21. *God regnskapsskikk for foretak med begrenset regnskapsplikt.* (Sist oppdatert 2019). Norsk RegnskapsStiftelse.
- NRS (V). *Regnskapsføring av inntekt.* (Sist oppdatert 2010). Norsk RegnskapsStiftelse.
- NRS(F). *Resultatskatt.* (Sist oppdatert 2008). Norsk RegnskapsStiftelse.
- IAS 36. *Verdifall på eiendeler.* (Sist oppdatert 2014). Internasjonal regnskapsstandard. IFRS. IASB.

Bøker, artikler mv.

- Den norske Revisorforening. (2009). *Reelle forenklinger for de minste selskapene.* Forslaget er blant annet omtalt av Knudsen, E. & Husaas, T. (2009). *Forenklinger i aksje- og regnskapslovgivningen for små selskaper. Revisjon og regnskap*, nr. 4/2009, s. 17–20.
- Den norske Revisorforening. (2018). *Ti prioriterte forenklingsforslag.* Brev til Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet 22.5.20 fra <https://www.revisorforeningen.no/globalassets/fag/selskapsrett/topp-ti-forenklinger-revisorforeningen.pdf>
- Elling, J. O., Kyhnauv-Andersen, C., Kyhnauv-Andersen, H. & Kyhnauv-Andersen, P. (2019). *Finansiell rapportering. Teori og regulering.* 5. utgave. Gjellerup/Gads Forlag.
- Fallan, L. (2011). *Økonomistyring, skatter og verdsettelse – et kontraktsperspektiv.* Gyldendal Akademisk.
- Graver, H. P. (2008). Vanlig juridisk metode? Om rettsdogmatikken som juridisk sjanger. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 121(2), 149–178.
- IASB. (2018). *Conceptual framework for financial reporting.* London: International Accounting Standards Board.
- IFRS for SMEs. (2015). *International financial reporting standard (IFRS) for small and medium-sized entities (SMEs).* International Accounting Standard Board (IASB).

- Kaaby, J. T. (2015). *Bokføringsloven. Med kommentarer til lov, forskrifter og god bokførings-skikk*. 2. utg. Fagbokforlaget.
- Kinserdal, A. (2005). *Finansiell rapportering og analyse*. Cappelen Akademisk Forlag.
- Kristoffersen, T. (2019a). Norsk regnskapslovgivning: Skatteregler som regnskapsregler. *Revisjon og regnskap*, 7.
- Kristoffersen, T. (2019b). Norsk regnskapslovgivning: Alternativer til regnskapsføring av utsatt skatt i små aksjeselskap. *Praktisk økonomi og finans*, 4, 293–308
- Kvifte, S. S. & Brandsås, H. (2010). God regnskapsskikk i 25 år – fra «skatteregnskap» til IFRS. *Praktisk økonomi og finans*, 3, 45–59.
- Kvifte, S. S. & Johnsen, A. (2008). *Konseptuelle rammeverk for regnskap*. DnR-forlaget.
- Ludvigsen, E. & Baksaas, K. M. (2012). Skattemessig varekostnad – om rekkevidden av plikten til å vite prisen på den først anskaffede av de varenhetene som ved hver varerealisasjon fortsatt er «på lager». *Skatterett*, 31(4), 360–387.
- Regelrådet. (2016). *Regnskapslovutvalgets utredning om regnskapslovens bestemmelser om årsberetning med videre. Uttalelse til Finansdepartementet*. Hentet 22.5.20 fra <https://www.regelradet.no/2016/09/21/regnskapslovutvalgets-utredning-om-regnskapslovens-bestemmelser-om-arsberetning-med-videre/>
- Schipper, K. (2010). How can we measure the costs and benefits of changes in financial reporting standards? *Accounting and Business Research*, 40(3), 309–327.
- Schwencke, H. R. (2019). *Årsregnskapet og skatteregnskapet muligheter for forenklinger – en forstudie*. Rapport til Finansdepartementet datert 15.05.2019.
- Schwencke, H. R., Haugen, D. O., Baksaas, K. M., Stenheim, T. & Avlesen-Østli, E. (2020). *Årsregnskapet i teori og praksis 2019*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Scott, W. R. & O'Brien, P. C. (2019). *Financial accounting theory* (8. utg.). Pearson Canada Inc.
- Skatteetaten. (2019). *Skatte-ABC 2019/20*.
- Stenheim, T., Baksaas K. M. & Haaland, G. (2019). Masteroppgaver i regnskap og revisjon. *Magma*, 1, 17–20.
- Watts, R. L. & Zimmerman, J. L. (1986). *Positive accounting theory*. Prentice-Hall contemporary topics in accounting series. Upper Saddle River, NJ: Pearson.

Vedlegg - Tabell små foretak

Vi har valgt å ta med en analyse av foretak som har levert årsregnskap for 2018, basert på tall fra Bisnodes database per 3.1.2020. Det er ikke mulig på en enkel måte å beregne eksakt antall foretak som oppfyller kriteriene for små foretak, jf. regnskapsloven § 1-6. En praktisk tilnærming er å anse foretak med under 50 ansatte og under 70 millioner kroner i salgsinntekter som små foretak. Det utgjør ca. 319 000 foretak eller 96 prosent av alle foretak som har levert årsregnskap.¹¹ Antagelig er prosenten enda litt høyere.

	Totalt antall	%	Antatt små	Herav		
				Sovende/holding	Aktive mikro	Rest små
			Ansatte <50	Antall ansatte = 0	Antall ansatte <10	10-49 ansatte
			Salgsinnt. <70 mill	Salgsinnt. <1 000	Salgsinnt. 1000- 7 mill	Salgsinnt. 7-70 mill
Levert regnskap 2018	330 379		319 027	133 211	129 579	56 237
Bokført utsatt skatt >kr 1 000	57 756	17 %	53 892	15 812	24 163	13 917
Bokført utsatt skattefordel >kr 1 000	60 579	18 %	54 602	16 257	13 873	24 472
Betalbar skatt			104 871	25 416	52 437	27 018
Betalbar skatt >1, utsatt skatt <0			69 647	16 766	35 668	17 213
% foretak som har betalbar skatt, men ikke utsatt skatt			66 %	66 %	68 %	64 %

Det er mange små foretak som velger å ikke benytte forenklingsreglene for små foretak. En indikasjon er at 54 000 foretak har balanseført utsatt skattefordel (summen av de tre kolonnene med spesifisering av små foretak).

¹¹ Vi har vurdert at dette gir best uttrykk for antall små foretak fordi antall med under 35 millioner kroner i sum eiendeler og enten under 70 millioner kroner i salgsinntekter eller under 50 ansatte er lavere, begge ca. 297 000.

En analyse av skatteforpliktelse er videre interessant. I det store bildet viser dette at bare 32 prosent¹² av årsregnskapene har betalbar skatt på over 1000 kr som gjeldspost. Av disse igjen er det 66 prosent som ikke har noe utsatt skatt som avsetningsforpliktelse. Vår tolkning av dette er at av foretak som betaler skatt, er det 2/3 som beskatter inntjeningen samtidig eller før den rapporteres som regnskapsmessig overskudd. Disse foretakene har med andre ord netto negative midlertidige forskjeller eller netto skattereduserende midlertidig forskjeller (jf. NRS(F) *Resultatskatt*).

En nærmere statistisk analyse av forskjellene mellom regnskap og skatt bør ta utgangspunkt i foretakenes rapportering til Skatteetaten på *RF-1217 Forskjeller mellom regnskapsmessige og skattemessige verdier*, som skal vedlegges skattemeldingen. Vi har ikke en slik statistikk tilgjengelig.

12 Foretak med betalbar skatt >1000: 104871 / antall små foretak = 319 027