

Programme de la taxe de vente au détail

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.13 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Le Ministère du Revenu (le Ministère) administre la *Loi sur la taxe de vente au détail*, qui impose une taxe de vente générale de 8 % sur le prix de détail de la plupart des biens et services vendus aux consommateurs finals en Ontario. Au 31 mars 2009, environ 427 000 vendeurs (420 000 en 2007) étaient titulaires d'un permis les autorisant à percevoir la taxe de vente au détail (TVD) pour la verser à la province. Les revenus tirés de la TVD pour l'exercice 2008-2009 s'élevaient à quelque 17,3 milliards de dollars (16,2 milliards en 2006-2007), déduction faite des remboursements de 192 millions de dollars, ce qui correspondait à environ 28 % des revenus fiscaux totaux de la province. Au cours de la dernière décennie, les revenus tirés de la TVD ont connu une augmentation annuelle moyenne de 5 % à 6 %.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous avons conclu que les renseignements à valeur ajoutée rendus possibles par les progrès technologiques, ainsi que certaines améliorations des processus de vérification et de perception, étaient essentiels pour donner au Ministère l'assurance que tous les

montants de TVD exigibles sont perçus. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Si le Ministère avait instauré certaines mesures pour repérer les vendeurs non inscrits dans leurs établissements ou leurs points de vente, les procédures ne permettraient toujours pas de garantir que tous les vendeurs ontariens – en particulier les nouveaux – de biens et services taxables sont inscrits auprès du Ministère.
- Le processus de sélection des vérifications comportait plusieurs lacunes, dont les suivantes :
 - De nombreux vendeurs inscrits en Ontario, par exemple ceux dont l'inscription remontait à moins de deux ans et ceux qui se désignaient comme vendeurs à temps partiel, étaient exclus du rôle vérifiable utilisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification.
 - Il n'existait aucun critère provincial normalisé pour effectuer la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification en fonction du risque d'inobservation, malgré les engagements antérieurs du Ministère en ce sens.
 - Le Ministère avait certes amélioré l'étendue de sa vérification depuis notre vérification précédente en 2000, mais les niveaux de vérification de chacune des trois catégories

de vendeurs en fonction du chiffre d'affaires et du montant de taxe versé demeureraient inférieurs aux cibles fixées.

- Les débiteurs impayés, qui s'élevaient à 587 millions de dollars au moment de notre vérification précédente du programme en 1999-2000, étaient passés à 967 millions de dollars au 31 décembre 2006, pour une augmentation d'environ 65 %. À l'opposé, au cours de la même période, les revenus tirés de la TVD étaient passés de 12,6 milliards de dollars à environ 16,2 milliards de dollars, soit une hausse de 29 %.
- Le système d'information du Ministère était incapable de repérer les débiteurs à soumettre en priorité à la perception. Notre examen d'un échantillon des dossiers de perception ouverts nous a permis de constater qu'il s'écoulait souvent plusieurs mois avant qu'un percepteur établisse un premier contact pour un dossier; de plus, environ le quart des dossiers n'avait fait l'objet d'aucune activité de perception pendant plus de deux ans.
- Au moment de notre vérification, quelque 35 000 vendeurs ayant un compte actif avaient omis de produire leurs déclarations. Parmi les comptes en retard que nous avons examinés, nous avons constaté qu'il s'était écoulé huit mois en moyenne entre le renvoi du compte à l'Unité des non-déclarants du Ministère et la première tentative faite par l'agent des services d'observation fiscale pour communiquer avec le vendeur. Après le contact initial, il y avait eu une longue période d'inactivité continue dans beaucoup de dossiers.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information reçue du ministère du Revenu, d'importants progrès ont été faits dans la mise en oeuvre de plusieurs des recommandations de notre *Rapport annuel 2007*. Cependant, en 2009, le gouvernement a annoncé qu'une seule taxe de vente sous administration fédérale — la taxe de vente harmonisée — allait être mise en oeuvre en juillet 2010. Comme il est noté tout au long de cette vérification de suivi, les plans de transition doivent faire en sorte que le transfert au gouvernement fédéral ne neutralise pas les améliorations apportées à la suite des recommandations de notre *Rapport annuel 2007*.

Les mesures prises pour donner suite à chacune des recommandations sont décrites ci-après.

VUE D'ENSEMBLE DU PROGRAMME

Maintien du rôle

Recommandation 1

Pour faire en sorte que le rôle des vendeurs de biens et services taxables soit complet et exact et que le juste montant de taxe soit versé, le ministère du Revenu doit :

- *s'assurer de pouvoir comparer le registre des noms commerciaux du gouvernement avec son nouveau système intégré de gestion – ce qui lui permettrait d'effectuer un suivi auprès des entreprises dont le nom figure au registre, mais non dans la base de données de la TVD;*
- *dans le cadre de réunions ultérieures concernant l'imposition interprovinciale, soulever la possibilité de conclure des accords de perception fiscale avec les autres provinces en vertu desquels toutes les taxes de vente provinciales seraient perçues au point de vente et versées à la province dans laquelle les biens taxables sont expédiés et consommés.*

État actuel

Le Ministère a fait des progrès dans le maintien du rôle d'imposition. Il nous a informés qu'en avril 2008, il avait signé un protocole d'entente avec la Direction des compagnies et des sûretés mobilières du ministère des Services gouvernementaux, afin de recevoir des données semestrielles sur les entreprises visées par la *Loi sur les noms commerciaux* et la *Loi sur les sociétés en commandite*. Le Ministère prévoit examiner ces données et les comparer aux siennes pour repérer les vendeurs non inscrits aux fins de la TVD. La plus récente information reçue couvrait la période se terminant en octobre 2008. Nous croyons comprendre qu'après notre suivi, le Ministère a comparé cette information à sa propre base de données et conclu qu'il y avait une forte corrélation entre les deux. Le Ministère compte aussi sur les renvois issus de la vérification, la comparaison avec les données fédérales et les cas signalés par le ministère du Travail pour avancer dans ce dossier.

En 2008, le Ministère a établi un Comité interprovincial sur les pratiques exemplaires pour qu'il discute des domaines d'intérêt communs, dont la réciprocité interprovinciale de la perception fiscale. Il a également examiné toutes les ententes existantes avec d'autres provinces afin d'en déterminer l'efficacité ainsi que les améliorations possibles. En 2009, le gouvernement a annoncé que l'Ontario participerait à la taxe de vente harmonisée sous administration fédérale. Une fois que cette transition aura eu lieu, la réciprocité de la perception fiscale sera négociée avec l'Agence du revenu du Canada.

APPLICATION : VÉRIFICATIONS CONCERNANT LA TVD

Rôle vérifiable

Recommandation 2

Pour faire en sorte que les vendeurs pouvant présenter un risque élevé ne soient pas systématiquement exclus de la sélection des vérifications, nous invitons le

ministère du Revenu à revoir son processus de sélection des vérifications pour y inclure tant les vendeurs nouvellement inscrits que les vendeurs à temps partiel.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait donné suite à cette recommandation en créant un système automatisé de sélection des vérifications appelé Flexible and Integrated Risk Systems (FAIRS), qui a été mis en oeuvre en mars 2009. Le Ministère utilise le système pour s'assurer qu'aucun vendeur n'est exclu du rôle d'imposition vérifiable aux fins de la sélection des vérifications.

Le Ministère a aussi démontré qu'il avait inclus les vendeurs nouvellement inscrits et les vendeurs à temps partiel dans le processus de sélection des vérifications.

Sélection des vérifications

Recommandation 3

Pour faire en sorte d'atteindre ses objectifs, à savoir garantir que le juste montant de taxe est versé à la province et renforcer l'observation volontaire chez l'ensemble des vendeurs, le ministère du Revenu doit :

- *terminer l'élaboration du système d'évaluation du risque factuel automatisé et centralisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification et l'implanter le plus tôt possible;*
- *préciser le nombre ou le pourcentage approximatif de remboursements à risque élevé émis sous réserve de vérification qui doivent être vérifiés chaque année et veiller à ce que les vérifications soient effectuées.*

État actuel

Comme il est mentionné plus haut, le Ministère a mis en oeuvre le système automatisé d'évaluation des risques et de sélection des vérifications (FAIRS) en mars 2009. Ce système doit inclure une fonction améliorée, censée être déployée en octobre 2009, pour la sélection des remboursements émis sous réserve de vérification.

Le Ministère n'a pas précisé le pourcentage de remboursements à risque élevé émis sous réserve

de vérification qui doivent être vérifiés chaque année, comme nous l'avons recommandé. Cependant, le Ministère nous a informés qu'étant donné la conversion prévue de la TVD en taxe de vente harmonisée sous administration fédérale, il serait envisagé d'examiner tous les remboursements émis sous réserve de vérification. À cet égard, il a récemment fait une évaluation manuelle des risques associés à tous les remboursements émis sous réserve de vérification afin de déterminer les risques fiscaux potentiels et de faire en sorte que les vérifications soient choisies de façon appropriée.

Étendue de la vérification

Recommandation 4

Pour s'assurer de prendre en compte tous les vendeurs dans le cadre de la sélection des vérifications et pour renforcer l'observation volontaire au moyen d'un niveau de vérification suffisant et représentatif, le ministère du Revenu doit :

- *surveiller continuellement le niveau de vérification des trois catégories de vendeurs et s'efforcer d'atteindre ses objectifs de niveau de vérification pour chacune d'elles le plus tôt possible;*
- *effectuer la sélection des vérifications parmi tous les secteurs d'activité de la population des vendeurs;*
- *faciliter la sélection des vérifications et le processus d'évaluation des résultats en réduisant le nombre de codes de profil utilisés et en les définissant de façon plus précise.*

État actuel

Le Ministère a élaboré une stratégie de sélection des vérifications afin de faciliter la conversion progressive de la TVD. Cette stratégie mettait l'accent sur les secteurs à risque élevé, particulièrement les gros vendeurs, qui représentent 75 % du total des taxes remises, et les petits et moyens vendeurs considérés comme présentant un risque élevé.

Afin de faciliter la sélection des vérifications, le Ministère a utilisé le nouveau système, FAIRS, pour générer des données sur tous les gros vendeurs

(dont le nombre s'élève à 10 000), examiner et évaluer le risque associé à chacun d'eux, puis choisir et prioriser les vérifications en conséquence. Le Ministère a aussi utilisé FAIRS pour identifier les petits et moyens vendeurs à risque élevé parmi lesquels il choisira ceux à vérifier.

Le Ministère n'a pas déterminé quand il conclura ses vérifications du programme de la TVD parce que l'Agence du revenu du Canada ne s'est pas encore engagée à effectuer des vérifications après la transition.

Nous avons appris que le Ministère avait opéré la transition des codes de profil aux codes du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), qui sont compatibles avec les codes utilisés par l'Agence du revenu du Canada. Bien que nous ayons recommandé de réduire le nombre de codes utilisés, le nouveau système a fait passer ce nombre de 255 à 790. Le Ministère nous a dit qu'il devait procéder ainsi pour faire une classification plus spécifique des entreprises et respecter les exigences de son nouveau logiciel d'administration et de vérification des taxes et impôts, ONT-TAXS. Il a regroupé les codes semblables en codes homologues afin de faciliter et d'améliorer la sélection des vérifications et l'évaluation des risques.

Dossiers de travail

Recommandation 5

Pour contribuer à assurer le maintien de la confidentialité des renseignements des contribuables et prouver que les vérifications ont été planifiées et exécutées comme il se doit, le ministère du Revenu doit :

- *veiller à ce que tous les dossiers de travail soient entreposés de façon sûre et soient disponibles aux fins d'examen;*
- *s'assurer que les dossiers de travail contiennent la documentation nécessaire pour prouver que tous les travaux requis ont été planifiés et exécutés comme il se doit et qu'ils ont été examinés et approuvés par un directeur de la vérification.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait apporté les améliorations suivantes en réponse à nos recommandations sur les dossiers de travail :

- À un endroit, le Ministère a mis à l'essai un processus de dossiers de travail électroniques pour toutes les vérifications « sans modification ». Le projet pilote ayant été couronné de succès, le processus a été mis en oeuvre partout. Le Ministère s'est alors mis à la recherche d'autres types de vérifications où les documents de travail pourraient être stockés sous format électronique.
- Le Ministère a fait la conversion à un nouveau logiciel d'administration et de vérification des taxes et impôts, ONT-TAXS, qui permet de scannériser les documents à l'appui, de les annexer électroniquement au fichier et d'assurer ainsi le stockage électronique de tous les dossiers de travail.
- Il a renforcé la politique sur la documentation de vérification, qui est énoncée dans le Manuel de vérification intégrée axée sur le risque, diffusé en juin 2009. Il a aussi élaboré un programme de formation, qui sera offert aux gestionnaires et aux vérificateurs en octobre 2009 pour les sensibiliser aux exigences en matière de documentation des dossiers de vérification.
- En avril 2009, le Ministère a établi une Unité d'examen de la vérification. Cette unité, qui se compose d'un directeur de la vérification et de deux agents principaux des opérations, est chargée d'examiner un échantillon de fichiers après évaluation afin de vérifier la conformité aux normes en matière de documentation et d'en rendre compte à la haute direction du Ministère. Elle prévoit entreprendre ces examens durant le troisième trimestre de 2009-2010.

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore répondu à nos préoccupations concernant la sécurité des dossiers de travail sur papier ni amélioré ses processus entourant l'examen et l'approbation de cette information par un directeur

de la vérification. Cependant, après notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il comptait ajouter un module à ses dossiers électroniques pour consigner l'examen et l'approbation des documents de travail par les directeurs de la vérification.

Pénalités

Recommandation 6

Afin d'inciter les contribuables à verser le juste montant de la taxe, le ministère du Revenu doit respecter sa propre politique voulant que des pénalités soient imposées dans tous les cas où un avis de cotisation est émis pour raisons de négligence, de manque d'attention, d'omission volontaire ou de fraude; dans le cas où les pénalités ne sont pas imposées, les raisons doivent être clairement documentées et elles doivent être approuvées par le directeur de la vérification.

De plus, dans les cas comportant l'imposition possible d'une pénalité significative (c'est-à-dire dépassant un seuil préétabli), le Ministère devrait envisager de confier le cas à du personnel de niveau supérieur pour qu'il l'examine et décide d'imposer ou non la pénalité.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait pleinement mis en oeuvre nos recommandations concernant les pénalités. En juin 2009, il a publié le Manuel de vérification intégrée axée sur le risque, qui énonce les politiques sur l'application, la documentation et l'approbation des pénalités. Il a aussi établi un Comité consultatif sur le guide de vérification, qui regroupe des gestionnaires et des vérificateurs de tous les secteurs de programmes et qui se réunit à intervalles périodiques pour discuter des politiques.

L'Unité d'examen de la vérification que le Ministère a établie en mars 2009 en réponse à la recommandation qui précède se penchera sur les pénalités dans le cadre de son examen des normes en matière de documentation afin d'en assurer l'application uniforme et la conformité aux lois, et elle présentera des rapports sur les résultats à la haute direction du Ministère.

Surveillance du personnel de vérification

Recommandation 7

Afin de maximiser les heures de vérification productives et le nombre d'avis de cotisation connexes, le Ministère doit :

- *faire enquête sur les raisons des taux d'absentéisme relativement élevés parmi les vérificateurs et prendre les mesures correctives nécessaires;*
- *s'assurer que les vérificateurs respectent la politique du Ministère en matière d'horaire flexible et limitent les déficits d'heures accumulées à 14 heures et demie au maximum en tout temps;*
- *continuer de surveiller le temps de travail des vérificateurs imputé aux déplacements afin de le réduire encore davantage;*
- *définir les pratiques exemplaires et autres stratégies employées par les vérificateurs qui obtiennent constamment des taux de recouvrement élevés par heure de vérification.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que, depuis notre *Rapport annuel 2007*, il avait apporté les améliorations suivantes à la surveillance du personnel de vérification :

- Il s'est engagé à faire en sorte que tous les membres du personnel qui dépassent le seuil d'absentéisme du Ministère participent au Programme d'encouragement à l'assiduité et il surveille ce processus.
- Depuis janvier 2008, il envoie des rapports mensuels sur l'absentéisme aux cadres supérieurs pour que ceux-ci assurent un suivi.
- Il exige des gestionnaires qu'ils surveillent l'absentéisme au moyen du système d'information (WIN) du gouvernement et qu'ils fassent un examen mensuel des feuilles de présence pour veiller à ce que le nombre d'heures accumulées ne dépasse pas la limite de 14,5 heures.
- Il a mis à jour sa politique sur la déclaration des heures de travail, l'horaire flexible et ses limites. Cette politique est réitérée dans le

Manuel de vérification intégrée afin d'encourager la conformité.

- En mars 2009, il a établi un Comité consultatif sur le Manuel de vérification, composé de gestionnaires et de vérificateurs de tous les secteurs de programmes, qui se réunit à intervalles périodiques pour repérer et mettre en commun les pratiques exemplaires en matière de vérification afin de maximiser le recouvrement des revenus.

Nous avons examiné un rapport d'assiduité sur les congés de maladie à court terme que le Ministère a fourni pour la période de janvier à mars 2009 et nous avons noté que ce rapport faisait état des mesures prises pour réduire les absences. Le Ministère nous a informés que les gestionnaires examinaient et surveillaient les heures de déplacement afin de repérer les membres du personnel dont le total est supérieur à la moyenne, mais qu'aucune réduction notable du nombre d'heures de déplacement n'avait été enregistrée.

FONCTION DE PERCEPTION

Débiteurs impayés

Recommandation 8

Pour remédier à l'augmentation des débiteurs impayés, le ministère du Revenu doit être davantage proactif dans la prise de mesures de perception promptes et rigoureuses et veiller à ce que toutes les activités de perception soient documentées de façon suffisante.

État actuel

Le Ministère a fait des progrès dans la mise en oeuvre de nos recommandations concernant les efforts de perception. Son nouveau logiciel d'administration et de vérification des taxes et impôts (ONT-TAXS) comporte une fonction perception, que le Ministère a commencé à utiliser en novembre 2008. En conséquence, le Ministère priorise maintenant les charges de travail de ses percepteurs en fonction de l'évaluation des risques. Il nous a dit qu'il s'attendait à ce que la nouvelle méthodologie

permette de diriger le bon compte vers le bon percepteur, de façon à accélérer et à uniformiser les activités de perception, et que son personnel de perception donnait suite à 85 % des comptes dans un délai de 90 jours. Cependant, le solde des comptes en souffrance était passé de 967 millions au moment de notre vérification à 1,05 milliard de dollars au 31 mars 2009, et 273 millions de dollars additionnels avaient été radiés.

En ce qui concerne la documentation, ONT-TAXS englobe une fonction permettant de documenter chaque étape du processus de perception et de consigner toutes les activités de perception et leurs résultats dans le système de façon uniforme et efficace.

Déclarations en retard et non-déclarants

Recommandation 9

Afin de renforcer la probabilité de recevoir les déclarations de TVD en retard et les versements de taxe connexes, le ministère du Revenu doit veiller à ce que :

- *le contact initial avec les vendeurs concernés se fasse plus rapidement;*
- *le suivi auprès des vendeurs concernés se fasse en temps opportun et de façon continue à la suite du contact initial, et ce, jusqu'au règlement du compte.*

État actuel

En janvier 2009, le Ministère a commencé à émettre des avis automatisés de cotisation estimative aux vendeurs qui n'avaient pas produit leurs déclarations de TVD dans les délais. Un avis automatisé de cotisation estimative est immédiatement envoyé à tout vendeur qui a omis de produire ses déclarations, et le processus se répète chaque mois.

Le Ministère nous a informés qu'entre janvier et juin 2009, il avait émis environ 83 000 avis de cotisation estimative à environ 63 000 vendeurs, ce qui lui a permis de recouvrer 34 millions de dollars. Le Ministère s'attend à ce que le nombre de nouveaux comptes renvoyés à la Direction de la perception parce que le vendeur n'a pas produit sa déclaration

de TVD diminue avec le temps, au fur et à mesure que les vendeurs prendront conscience de l'obligation de produire leurs déclarations dans les délais.

ENQUÊTES SPÉCIALES

Recommandation 10

Afin de garantir que tous les cas qui justifient la tenue d'une enquête font effectivement l'objet d'une enquête et que les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires, le cas échéant, sont pris en compte dans les vérifications ultérieures, le ministère du Revenu doit :

- *se doter des effectifs nécessaires pour s'assurer que tous les renvois justifiant une enquête font effectivement l'objet d'une enquête;*
- *analyser les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires et, au besoin, communiquer ceux-ci à l'ensemble des vérificateurs et des directeurs de la vérification pour qu'ils puissent en tenir compte dans leur travail.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que, plus tôt cette année, sa Direction des enquêtes spéciales avait engagé deux employés additionnels pour qu'ils participent aux enquêtes associées au programme de la TVD. Cependant, au moment de notre suivi, ces ressources avaient été réaffectées à des dossiers prioritaires ou plus urgents. Le programme de la TVD ayant commencé à réduire ses activités en prévision de la transition à la nouvelle taxe de vente harmonisée, les enquêteurs devaient mener à bien les enquêtes qui leur avaient été confiées et s'abstenir d'accepter de nouveaux dossiers, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

Le Ministère a aussi mis en oeuvre une procédure pour communiquer les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires aux vérificateurs et aux directeurs de la vérification. Une note indiquant les résultats de chaque poursuite judiciaire est diffusée dans les deux semaines suivant la réception de l'avis des procureurs du Ministère à la Direction des services juridiques.