



6 mars 2017

Enjeu : la province de l'Ontario prévoit d'inscrire un actif de retraite net et un revenu de retraite dans ses comptes publics.

La présente communication vise à informer le public et les parties intéressées des raisons pour lesquelles le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau) ne peut, pour l'instant, émettre d'opinion sans réserve au sujet des états financiers de la province de l'Ontario (la province) en raison du traitement comptable proposé d'inclure l'actif de retraite net et le revenu de retraite du Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario (RREEO) et du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO) dans les comptes publics.

Comme pour n'importe quel audit d'une entité publique (p. ex. la province) ou d'une entreprise privée, un auditeur doit recueillir une preuve suffisante et pertinente des montants qu'elle inscrit dans ses états financiers. L'auditeur utilise cette preuve pour conclure, entre autres, qu'un actif, un passif, un revenu ou une dépense est présenté fidèlement afin d'évaluer l'excédent accumulé (ou le déficit) et l'excédent annuel (ou le déficit). Le fait d'inscrire l'actif net et le revenu du RREEO et du RRSEFPO dans les comptes publics sous-estime le déficit accumulé et surestime les résultats financiers annuels de la province.

Afin d'émettre une opinion, le Bureau a consulté plusieurs experts qui ont fourni des conseils sur l'interprétation et l'application des normes comptables pertinentes, de l'actuariat et du droit des obligations, y compris un nombre de sociétés nationales privées de comptabilité et d'audit et des bureaux canadiens d'audit législatif. Lorsque l'information pertinente leur a été présentée de façon neutre et impartiale, les instances consultées ont émis un avis unanime que le Bureau a tiré une conclusion correcte au sujet de la comptabilisation de l'actif net et du revenu de retraite.

L'enjeu dans ce dossier est la preuve que le Bureau cherche à obtenir de la province. Alors que le Comité consultatif d'experts (le Comité) de la province a effectué un examen approfondi de la législation en vigueur et des différentes ententes se rapportant au RREEO et au RRSEFPO et qu'il a présenté son interprétation de l'application des règles comptables, il reste à répondre à la question cruciale de la preuve, à savoir que la province a droit à l'excédent du régime. Dans son rapport, le Comité soutient que la province peut de fait réduire ses cotisations à l'avenir.

Étant donné les conditions et circonstances existantes, les constatations du Bureau révèlent le contraire. Puisque les règles comptables imposent des limites à la valeur de l'actif, la province doit démontrer que les participants aux régimes ont soit accepté qu'elle réduise ses cotisations ou bénéficie d'une exonération de cotisations, en maintenant les prestations au niveau existant. L'entente en ce sens doit préciser le montant de la réduction et le calendrier des cotisations.

Voilà pourquoi la vérificatrice générale a demandé au gouvernement de lui montrer la lettre.

La lettre doit préciser que les cotisations seront réduites à l'avenir. Selon les règles comptables généralement reconnues pour le secteur public, c'est la seule façon dont la province peut déclarer un actif de cette valeur.

Les explications et considérations d'ordre technique qui sont rattachées à la position Bureau sont présentées ci-après sous forme de questions et de réponses.

Questions et réponses

1.0 Pourquoi cet enjeu est-il soulevé maintenant?

Notre Bureau a effectué un examen approfondi de l'actif de retraite croissant et des charges négatives (revenu) découlant de la méthode employée par la province pour calculer l'actif et le revenu de retraite. Pour la première fois depuis les 15 dernières années, dans le budget 2016 de l'Ontario déposé le 25 février 2016, les charges de retraite pour le Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario (RREEO) étaient inscrites à titre de revenus au lieu de dépenses, alors qu'en même temps, l'actif de retraite augmentait substantiellement.

En 2016, le Bureau de la vérificatrice générale a conseillé à la province de ne pas inclure dans ses états financiers l'excédent du RREEO et du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO), qu'elle comptabilisait à titre d'actif provincial, ni le revenu associé, car elle n'a pas d'autorisation légale ou contractuelle d'utiliser unilatéralement l'actif et le revenu de retraite calculés.

Selon les projections initiales de la province, l'actif net et le revenu de retraite devaient augmenter sensiblement – l'actif de retraite net s'établirait à 20 milliards de dollars d'ici 2020. L'actif croissant donne lieu à la constatation de revenu dans les états financiers. Les projections ne comportaient pas de réduction des cotisations annuelles en espèces. De fait, on supposait une tendance à la hausse des cotisations annuelles en espèces, ce qui signifie que l'actif continuera d'augmenter, au même titre que le revenu établi sur le solde de l'actif de retraite.

Supposant que les dépenses provinciales augmentent dans la même mesure que la marge budgétaire créée par le revenu constaté sur le solde croissant de l'actif de retraite, cette comptabilisation (sans preuve que la province réduira les cotisations de retraite) indique l'existence probable d'un déficit structurel. Cette comptabilisation neutralise également l'effet des emprunts accrus sur la dette publique nette, en constatant un actif de retraite pour compenser l'effet de l'augmentation des emprunts.

Récemment, la position de déficit net du RREEO se transforme en position d'actif net, alors que le RRSEFPO déclare un actif net comptable.

Toutefois, les derniers états financiers audités du RREEO indiquent que sa position de passif de retraite net se maintient. La province utilise différentes hypothèses de calcul pour montrer que le RREEO affiche un excédent de retraite comptable substantiel.

Le Bureau est conscient des restrictions imposées au retrait ou à l'utilisation de l'actif net des régimes à des fins d'exonération ou de réduction des cotisations, en conformité aux règlements et aux ententes entre la province et les participants aux régimes.

Le Bureau est aussi conscient que toute modification des ententes régissant les régimes doit être approuvée conjointement par la province et les participants de chaque régime.

Le chapitre SP 3250, « Avantages de retraite », du *Manuel de comptabilité pour le secteur public* (MCSP) impose des limites sur le montant de l'actif de retraite d'un régime que la province peut déclarer. Le Bureau émet des réserves au sujet des montants au titre de l'actif et du revenu que la province propose de déclarer.

Le Bureau a besoin de preuve que le montant déclaré à titre d'actif est fiable et qu'il représente fidèlement la situation entourant les faits liés à l'actif, qu'il est neutre et exempt de parti-pris-et qu'il est vérifiable. Nous avons besoin de preuve démontrant que la province dispose d'un actif de 10,7 G\$. Sinon, aux termes du chapitre SP 3250, il faudrait déclarer un actif d'un montant inférieur.

2.0 Qui possède légalement les actifs du RREEO et du RRSEFPO?

L'actif n'appartient pas à la province, mais bien au RREEO et au RRSEFPO. L'actif est de fait « immobilisé » dans les régimes. L'utilisation de l'actif doit être négociée et acceptée par les corépondants.

Dans la comptabilisation de ses obligations au titre des régimes de retraite, la province affecte des fonds pour capitaliser les prestations courantes et futures versées aux employés. Lorsque les fonds sont réservés dans une entité distincte, notamment une fiducie, ils ne sont plus accessibles à la province, à moins d'avoir négocié à cet effet avec le corépondant. De fait, la province cède son contrôle sur l'utilisation de l'actif aux gestionnaires du régime de retraite.

L'actif est déduit du passif du régime pour déterminer les obligations de la province à l'égard de la fiducie ou de toute autre entité juridique gérant un régime. Les régimes ont une obligation envers les employés, et la province a une obligation envers l'entité qui gère chaque régime.

Voici ce que précise la définition de l'actif du régime dans le glossaire au chapitre 3250, « Avantages de retraite » du MCSP [italiques ajoutés] :

Actifs du régime : actifs qui sont séparés et réservés dans une fiducie ou une autre entité juridique distincte du gouvernement et affectés au versement des prestations de retraite aux salariés, dans le cas où les deux conditions suivantes sont remplies :

- a) les actifs de l'entité distincte ne peuvent servir qu'au règlement des prestations constituées afférentes aux avantages de retraite, *ne peuvent être touchés par les créanciers du gouvernement*, et ne peuvent être retournés au gouvernement ou peuvent lui être retournés pourvu que les actifs résiduels de la fiducie demeurent suffisants pour régler les obligations découlant du régime;
- b) le gouvernement n'est pas tenu de verser directement les prestations de retraite connexes aux salariés si les actifs du régime suffisent à cette fin.

Aux fins de ce chapitre, *les actifs du régime ne comprennent pas les sommes détenues par le gouvernement* qui n'ont pas encore été versées à la fiducie ou à une autre entité juridique.

De toute évidence, si l'actif ne réside pas dans une entité distincte de la province, il revient à la province et elle peut l'utiliser à toute autre fin, notamment le remboursement de dettes ou le versement de paiements de transfert.

3.0 Le Bureau rejette-t-il l'intégralité du rapport du Comité?

Non. Nous sommes entièrement d'accord avec les aspects suivants du rapport du Comité :

Interprétation des dispositions législatives et contractuelles

- (a) L'excédent des RREEO et RRSEFPO ne peut être retiré.
- (b) Les répondants doivent convenir de toutes les décisions relatives aux caractéristiques importantes du régime.
- (c) Toute modification des taux de cotisation et des prestations constituées doit être approuvée par les deux répondants.

Application des normes comptables

- (a) Le chapitre SP 3250, « Avantages de retraite » du MCSP s'applique à la comptabilisation par la province de ses intérêts dans le RREEO et le RRSEFPO.
- (b) La classification du RREEO et du RRSEFPO à titre de régimes conjoints à prestations déterminées, aux termes du chapitre SP 3250, « Avantages de retraite » du MCSP, est appropriée.
- (c) La province doit utiliser le chapitre SP 1150, « Principes comptables généralement reconnus » du MCSP, si une source primaire de principes comptables généralement reconnus est ambiguë.
- (d) Si les régimes sont en position d'actif net, la province peut constater un actif.

Puisque ces aspects ne sont pas contestés, ils ne sont pas abordés dans la présente communication.

Toutefois, le lecteur peut avoir l'assurance que le Bureau a effectué son propre examen pour former une opinion sur les questions ci-dessus.

4.0 Quels aspects du rapport du Comité le Bureau conteste-t-il?

Les principales questions techniques sont exposées ci-dessous :

- (a) Selon le chapitre SP 3250, une provision pour moins-value (une réduction du montant déclaré de l'actif) doit être prise en considération relativement à tout actif net constaté d'un régime de retraite conjoint.¹ La provision pour moins-value sert à déclarer un actif net correspondant à la valeur de l'avantage futur escompté, en se fondant sur les ententes en vigueur et les circonstances en cours à la date où l'information financière est déclarée. C'est ce qu'on désigne comme le « plafond de l'actif de retraite ». Contrairement au Bureau, le Comité ne croit pas qu'une provision pour moins-value soit nécessaire.
- (b) Le chapitre SP 3060, « Partenariats » du MCSP ne s'applique pas et il faut se garder d'établir des analogies avec celui-ci.
- (c) Le concept de contrôle conjoint ne suffit pas pour satisfaire à la définition de l'actif inscrit dans les états financiers consolidés de la province.

5.0 Qu'est-ce que la provision pour moins-value?

La provision pour moins-value tient compte de l'incertitude associée au montant déclaré à titre d'actif. Dans ce cas, la provision pour moins-value représente le montant déclaré pour tenir compte de la réduction potentielle de la valeur de l'actif net du régime qui pourrait ne pas être pleinement récupérée ou réalisée.

1. MCSP – Paragraphe 3250.050 (SP 3250.050)

Elle sert à compenser le montant déclaré de l'actif afin de déterminer la valeur comptable, la valeur comptable nette ou la valeur de réalisation nette de cet actif.

En conformité au chapitre SP 3250, la province doit déterminer si l'ensemble des avantages escomptés associés à l'actif net du régime sera réalisé à l'avenir.² Selon la position de la province, elle s'attend à utiliser sa part de l'actif net pour réduire les cotisations futures.

Toutefois, l'utilisation de l'actif net des régimes doit faire l'objet de négociation entre les répondants respectifs. De plus, les directives du MCSP précisent qu'il faut tenir compte des événements passés, des conditions existantes et de l'ensemble des faits connus à la date où les états financiers sont préparés. La déclaration d'un actif ne doit pas être fondée sur la possibilité ou l'anticipation de réductions ou d'exonérations de cotisations à l'avenir. Les circonstances existantes doivent être utilisées pour évaluer un élément des états financiers, et non un événement anticipé.

De plus, les actuaires et experts-comptables que nous avons consultés ont indiqué que les cotisations existantes excèdent le coût des prestations constituées. Selon le chapitre SP 3250, le seul autre cas où la province peut constater un actif est lorsque le coût des prestations futures est supérieur aux cotisations futures, compte tenu qu'elle ne peut prélever sur l'excédent.³ Si les cotisations futures sont inférieures aux coûts, la province peut puiser dans l'excédent pour capitaliser les coûts futurs (p. ex. en réduisant les cotisations futures). Si les cotisations futures ne sont pas inférieures aux coûts futurs, une provision pour moins-value est utilisée pour réduire l'actif au montant que la province peut réaliser actuellement. Sans obtenir l'approbation préalable des autres répondants, la province a présumé qu'elle peut utiliser 50 % de l'actif net des régimes, selon ses calculs, pour réduire ses cotisations futures.

Quoi qu'il en soit, le Bureau n'est pas au courant de conditions ou de circonstances existantes qui indiquent ou appuient que les ententes en vigueur entre les répondants ont été modifiées. Étant donné que les cotisations actuelles excèdent le coût des prestations, le Bureau estime qu'il est nécessaire d'utiliser une provision pour moins-value.

6.0 Qu'est-ce que le plafonnement de l'actif et pourquoi est-il important?

Selon l'information publiée sur le site Web de la province, le Comité signale que les normes comptables pour le secteur public indiquent que les avantages liés à l'excédent doivent seulement être escomptés. La province doit comptabiliser un actif dans ses états financiers pour sa part de l'excédent déclaré dans les évaluations comptables du RREEO et du RRSEFPO.⁴

Le Bureau est d'avis que la province doit déclarer sa part de l'excédent dans les notes des états financiers consolidés. Le chapitre SP 3250 impose une limite sur le montant de l'excédent d'un régime de retraite qui peut être constaté à titre d'actif par un répondant, c.-à-d. l'avantage futur escompté.⁵ Ce montant est limité et est établi en fonction des ententes en vigueur au sujet de l'utilisation de l'excédent. Autrement dit, il ne faut pas présupposer de négociations futures et d'ententes définitives entre les répondants qui modifieraient les niveaux de cotisations ou de prestations.

2. MCSP – Paragraphe 3250.054 (SP 3250.054)

3. MCSP – Paragraphe 3250.056 (SP 3250.056)

4. <https://www.ontario.ca/fr/page/rapport-du-panel-consultatif-dexperts-sur-lactif-des-regimes-de-retraite>

5. MCSP – Paragraphe 3250.055 (SP 3250.055)

Le glossaire au chapitre SP 3250 définit l'*avantage futur escompté* comme un montant calculé représentant les avantages qu'un **gouvernement s'attend à tirer d'un excédent du régime**. L'avantage futur escompté comprend toute réduction des cotisations futures ou tout excédent susceptible d'être retiré.

La norme au paragraphe SP 3250.056 impose une limite sur le montant de l'excédent de retraite pouvant être réalisé. Elle aurait pu simplement préciser que la province doit comptabiliser sa part de l'excédent en divisant l'actif net du régime par le nombre de répondants, mais ce n'est pas le cas. Plutôt, cette norme indique qu'une province détermine son *avantage futur escompté* en opérant la somme des deux montants suivants :

- a) la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
- b) le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables.

L'avantage escompté est la somme : i) des coûts futurs moins les cotisations futures; ii) plus tout excédent susceptible d'être retiré [si l'actif peut être retiré, il est alors ajouté à l'avantage escompté associé à la somme établie à i)].

Retrait de l'excédent

SP 3250.059 :

L'un des facteurs clés à prendre en considération pour déterminer l'avantage futur escompté que représente pour le gouvernement l'existence d'un excédent dans un régime à prestations déterminées est la capacité du gouvernement de retirer des actifs du régime. L'avantage futur escompté est constitué des montants sur lesquels le gouvernement possède un droit exécutoire de retrait. Ce montant ne comprend pas l'excédent du régime dont le retrait est permis, mais que le gouvernement a actuellement l'obligation, ou l'intention, de partager avec les salariés.

Il est précisé dans le Sommaire du rapport du Comité que le retrait de l'actif nécessite une autorisation expressément accordée dans les dispositions du régime, le consentement des participants au régime ou l'approbation du corépondant, ainsi que l'approbation de la Commission des services financiers de l'Ontario.⁶

D'après sa recherche dans les différentes ententes et la législation applicable, le Bureau est d'accord avec cette observation.

Si la province peut retirer des actifs du régime, elle peut les utiliser à toute autre fin, telle que la réduction des impôts ou des droits d'utilisation. Mais ce n'est pas le cas.

Pour déterminer l'avantage futur escompté à tirer de l'excédent existant, il faut tenir compte du fait que cet avantage se limite à ce qui est indiqué au paragraphe SP 3250.056 (a):

la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et

6. <https://www.ontario.ca/fr/page/rapport-du-panel-consultatif-dexperts-sur-lactif-des-regimes-de-retraite>

des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime.

This is different than expecting that the Province's share of the entire surplus is an economic resource that can be used by them today even though it cannot be withdrawn. As stated previously we agree that any

Asset: Ontario's share of the pension surplus	\$ 100
Valuation allowance	(90)
Expected future benefit or net asset reported	\$ 10

change in contribution rates and pension benefits requires agreement of both sponsors. The calculation is based on what is known today not on what could possibly happen in the future.

Future costs and contributions

Paragraph .056 (a) means that if the required contributions are less than the future costs of service then an asset (the expected future benefit) may be reported at the amount of the difference. This difference does not necessarily equal the net asset position of the pension plan (surplus). The difference, or the amount of the net pension asset that may be recognized by the sponsors (e.g., the Province's financial statements), is determined by calculating a valuation allowance to reduce the net pension asset of the plan so that the amount reported equals the expected future benefit as determined by PS 3250.056(a).

An example illustrates the point. The employees and the Province currently share the funding 50/50. The net assets of the pension plan are \$200. Assume future costs for service is \$100. For simplicity both are required to contribute \$50 to the pension plan. All else being equal, if there is an agreement to reduce future contributions by \$10 each, the Province's contribution is \$40. This \$40 is less than the Province's share of future costs of service of \$50. The Province could report a net asset at a value of \$10. This net asset of \$10 then represents the Province's share of the existing net assets of the pension plans that it can currently benefit from. If, in the future, further reductions are approved, then the asset could be worth more. This illustrates that the expected benefit can be different than the net assets of the plan.

The financial statement presentation would be:

For the purposes of the calculation of the expected future benefit, the costs and timing of future service are estimated and reflected in today's dollars (present value). Likewise the amount and timing of the future contributions related to those costs are estimated and reflected in today's dollars (present value).

The difference between the costs and contributions represent the amount of the existing surplus that could potentially be currently applied to fund future costs.

Without making assumptions about changing the future regarding service costs and contributions, the calculation would reflect today's circumstances regarding the existing level of benefits and contributions. If today contributions equal or exceed the costs of benefits there is no net asset that the individual sponsors can report. It would mean that each sponsor would need to take a valuation allowance of the full amount of their share of the pension surplus (\$100).

Changes in costs and contribution levels cannot simply be anticipated given that both the sponsors must negotiate and agree to the level of benefits and contributions. The Panel Report, in its Executive Summary, supports this view:

In contrast, the joint plan sponsors are free to decide on their own level of required contributions as long as they comply with the terms of the plan and with the Pension Benefits Act. All that is required is for the joint sponsors to agree.⁷

If an agreement is reached to reduce future contributions to a point lower than the future costs, then each sponsor could report an asset to the extent those contributions are reduced. This is the past event that gives rise to the individual sponsors reporting an asset. The reduction in contributions represents the expected future benefit which may be the entire surplus that exists within the plan. The reduction in contributions reflects the negotiated access to the surplus without directly withdrawing assets from the plan.

Minimum contributions by the Province

The minimum contributions that are required to be made by the Province are governed by the existing terms and conditions of any agreements between the co-sponsors of the plans.

This is supported by International Financial Reporting Standards Interpretation Committee (IFRIC) 14.21 which states: "...An entity shall use assumptions consistent with the minimum funding basis..." and "the estimate shall not include the effect of expected changes in the terms and conditions of the minimum funding basis that are substantively enacted or contractually agreed at the end of the reporting period."

In our view, to assume that contributions could be reduced to zero is not what PS 3250 intended. All amounts in the financial statements are governed by facts and circumstances that exist as at the financial statement date. It seems clear that any changes in contribution rates must first be agreed to by the plan sponsors.

Regardless of any surplus

It is clear that the sponsors cannot withdraw surplus from the plan. Nevertheless, the sponsors do have access to that surplus in terms of increasing benefits (costs) or reducing contributions. Regardless of any surplus, which includes past contributions, interest or other returns earned to date, means that the expected future benefit is a representation of what the future holds, not what is on the books today.

While the entire surplus represents an asset of the plan, the calculation relating to future costs and benefits is attempting to demonstrate how much of that surplus is available today for use by the individual sponsors. The remaining surplus is trapped within the pension itself. This is because access to or use of that surplus is restricted, and determination of its use must be negotiated among the sponsors.

Under the standard if a surplus exists in the pension plan itself, any sponsors' access to that plan surplus is then restricted by PS 3250.056 as to how much it can report as an asset in its own financial statements. In other words, can the Province use that 50% of the net assets of the plan to reduce contribution levels?

The Executive Summary of the Panel's Report states that the public sector accounting standards imply that the benefits from the surplus need only be expected to justify recording an asset. While the Office agrees that the right to use surplus needs to be expected, in our view that right does not currently exist. The expectation refers to the realization that benefits from surplus are available and will continue to be available in the future given various uncertainties. However, an agreement needs to be in place that demonstrates the Province has both a current right to access that benefit and can also expect a benefit

⁷ <https://www.ontario.ca/page/pension-asset-expert-advisory-panel-report>

from accessing the surplus through contribution reductions. PS 3250.056 clearly excludes any existing surplus from the calculation of those benefits because PS 3250.056 (a) says without regard to any surplus and PS3250.056(b) says the amount of the plan that can be withdrawn, which in this case is not currently permitted. However, note disclosure in the Province’s consolidated financial statements of the existence of the calculated pension asset is appropriate.

As agreed to and set out in the Panel’s Report, *any change in contribution rates and pension benefits require agreement of the sponsors*. This means that both the Province and the plans’ membership must agree to take such a reduction in contributions. Until there is an agreement otherwise, contributions remain the same.

Based on the Office’s own consultations with its actuarial and accounting experts, because *current employer contributions are currently higher than the employer current service costs on an accounting basis, the economic benefit will be nil*. This view does not anticipate future changes to existing plan terms or conditions. Any changes reflect a future event that has not yet happened. When a future change is made to existing plan terms and conditions, a future economic benefit could be realized.

This is the key to the evidence that the Office is requesting. Without such evidence of an agreement to reduce existing contribution rates in the future how can there be an expectation of using the surplus and thus having an expected future benefit from it. Any surplus in the plan is “locked-in” until the co-sponsors agree to how it will be used i.e., increases in benefits, decreases in contribution rates or some combination of both. In other words, the Province cannot assume on its own that contributions will be reduced—it needs the agreement of the plans’ sponsors.

This is why the Auditor General noted that this is an issue between the government and the Ontario Teachers’ Federation (representing Ontario’s teachers) and why the need to see evidence that the future costs of service will be greater than the future contributions of the sponsors without regard to any existing surplus. Under PS 3250.056 (the asset ceiling test) the existing agreement relating to benefits and contributions, what is known today, does not give rise to an expected benefit. In the Office’s view a valuation allowance is required to reduce the amount of the Province’s pension asset.

There needs to be evidence that contributions will be lowered. Expectations of future events leading to assets are not reported in financial statements—these are potential assets.

7.0 Why doesn’t Section PS 3060, Government Partnerships apply?

The office acknowledges that while there may be some similarities between a government partnership and a jointly-sponsored pension, a jointly-sponsored pension plan is not a government partnership.

It is also useful to note that PS 3060 does not have an asset ceiling test. The asset ceiling test in PS 3250 is evidence there are unique circumstances governing pension plans that must be considered i.e., the withdrawal or use of surplus.

Both OTPP and OPSEUPP plans are administered in accordance with the wishes of the sponsors. The plans raise revenue through contributions and investments and incur expenses by way of pension costs related to the benefits being or yet to be provided. The assets of the plans and the liability to the employees are the responsibility of the pension plans, not the Province. The Province’s obligation is to fund the pension plans.

The assets and liabilities of a government partnership are consolidated into the Province’s “books”. That is the individual assets and liabilities are mixed in with the Province’s assets and liabilities. Unlike a government partnership, the pension plans individual assets and liabilities are not consolidated in the Province’s “books” (i.e., Public Accounts) because they belong to the plan.

In respect of a government business partnership, the Province’s share of the individual assets and liabilities of a government business partnership are consolidated with those of the Province on a one line basis—this is called equity accounting. This approach is used to demonstrate the commercial nature of that partnership. Government business partnerships usually have different objectives from the Province—to make a profit. The one line consolidation shows the extent to which those net assets can be used to finance future operations or repay liabilities of the partnership. This is different from a pension plan’s net assets that have restrictions placed on their use.

Footnote three to PS 3060 says:

In arrangements where Provincial employees jointly manage an employee benefit program (e.g., a pension plan) with the Provincial, the employees are **not considered to be parties outside of the financial reporting entity** for the purposes of applying the definition of a government partnership.

A government partnership is defined as a contractual arrangement between the Provincial and a party or parties **outside of the Provincial reporting entity**.⁸

This makes it clear that the accounting treatments afforded to the Province in PS 3060 for government business partnerships cannot be used or analogized to for the purposes of jointly-sponsored pension plan. The standard simply does not apply.

This is why the Office disagrees with the analogy to PS 3060 the Panel’s Report has made.

8.0 What is the definition of an Asset?

The following are excerpts from the Public Sector Accounting Handbook, Section PS 1000, *Financial Statement Concepts*.

An asset is an economic resource controlled by the government as a result of past transactions and events and from which future economic benefits are expected to be obtained.⁹

Assets have three essential characteristics:¹⁰

- (a) they embody a future benefit that involves a capacity, singly or in combination with other assets, to provide future net cash flows, or to provide goods and services;
- (b) the government can control access to the benefit; and
- (c) the transaction or event giving rise to the government’s control of the benefit has already occurred.

8 Public Sector Accounting Handbook – Section 3060.06 (PS 3060.06)

9 Public Sector Accounting Handbook – Section 1000.35 (PS 1000.35)

10 Public Sector Accounting Handbook – Section 1000.36 (PS 1000.36)

An item is not asset of a government if it lacks one or more of the essential characteristics listed in the preceding paragraph. Thus, for example, an item does not qualify as an asset of a government if the item involves:¹¹

- (a) no future benefit;
- (b) future economic benefit, but the government cannot obtain it; or
- (c) future economic benefits that the government may obtain, but the events or transactions that give the government control of the benefit have not yet occurred.

Applying the requirements in the above definition and related guidance to this issue highlights the following challenges to the Province's conclusion that it has an asset.

- The definition requires that the Province must control the resource. In this case the assets are trapped inside in the pension plans. The Province cannot withdraw assets or surplus.
- The Province must control access to a benefit (i.e., surplus withdrawal or contribution holiday/reduction). Access to the benefit must be negotiated by reducing future contributions. The Province currently has no negotiated agreement to reduce future contributions.
- The Province may obtain a benefit in the future. However, the events or circumstances that give rise to that benefit have not yet occurred i.e., a negotiated access to the plan's surplus through reduced future contributions.

In the Office's view, the Province does not have an existing asset until access to the plans' surplus, through reduced contributions, is agreed to by the sponsors of the plans. Furthermore, shared or joint-control is not sufficient to meet the definition of an asset in the Province's consolidated financial statements because the negotiation of future contribution reductions is the event that gives the Province control.

9.0 How can this issue be resolved?

The issue can be resolved very quickly if the Province provides evidence that the related members of the plans have agreed to allow the government to reduce its current contributions.

10.0 How do other jurisdictions account for pension plans' asset surpluses in joint benefit pension plans?

Currently there are only two other provinces that have public sector pension plan surpluses—British Columbia and New Brunswick. Both provinces are doing what our Office is advising—disclosing the pension surplus in a note to the audited financial statements for information and not using that surplus to record revenue without a written agreement between pension co-sponsors. The Toronto Transit Commission, audited by a private sector accounting firm, is also following this same accounting treatment.

11 Public Sector Accounting Handbook – Section 1000.37 (PS 1000.37)