

3.02–Imposition des corporations

CONTEXTE

Toutes les corporations qui possèdent un établissement permanent en Ontario ou qui ont tiré un revenu de la location ou de la vente de biens immeubles dont elles étaient propriétaires en Ontario sont assujetties en général à la *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario) comme suit :

- Le taux d'imposition général sur le revenu des sociétés est actuellement de 12,5 % du revenu imposable gagné en Ontario. Ce taux est réduit de 6,5 % sur la première tranche de 280 000 \$ du revenu tiré d'une entreprise exploitée activement par une société privée sous contrôle canadien (SPSCC), et il est réduit de 1,5 % sur le revenu des entreprises des secteurs de la fabrication et de la transformation qui ne sont pas admissibles à la réduction accordée aux SPSCC.
- L'impôt sur le capital est payable sur le capital versé imposable d'une corporation (le taux général correspond à 0,3 % du capital versé imposable dépassant 5 millions de dollars).
- L'impôt sur les primes est payable sur les polices d'assurance émises pour des résidents de l'Ontario ou pour des biens situés en Ontario, à un taux se situant entre 2 et 3 % des primes brutes.
- L'impôt minimal des corporations est payable par certaines grandes entreprises ou groupes de corporations associées dont le revenu brut annuel dépasse 10 millions de dollars ou dont l'actif total est supérieur à 5 millions de dollars.

Nous soulignons que le taux d'imposition de base sur le revenu des sociétés qui est de 12,5 % en Ontario est inférieur de 3 % en moyenne aux taux comparables en vigueur dans les autres provinces.

L'Ontario, le Québec et l'Alberta sont les seules provinces canadiennes qui exigent que les corporations produisent une déclaration d'impôt provinciale. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) perçoit les impôts provinciaux sur le revenu des sociétés au nom des autres provinces dans le cadre du régime d'imposition fédéral des corporations. L'Ontario reçoit en outre de l'ADRC des rapports électroniques quotidiens sur les avis de

cotisation et de nouvelle cotisation émis par le gouvernement fédéral à l'intention des corporations. La province examine ces avis pour déterminer leur effet sur l'impôt qui lui est dû.

Certains organismes publics et sans but lucratif, tels que les municipalités, les sociétés d'État et les organismes de bienfaisance enregistrés, sont exonérés de l'impôt provincial de l'Ontario sur le revenu des sociétés et, par conséquent, ne sont pas tenus de produire une déclaration d'impôt des corporations.

Pour l'exercice 2001-2002, la province a perçu un montant d'environ 6,6 milliards de dollars au titre des impôts sur les corporations. Le ministère n'était pas en mesure de nous fournir un résumé des catégories d'impôt ayant contribué à ce total, mais nous avons noté que le montant d'environ 9,2 milliards de dollars perçu pour l'exercice 2000-2001 comprenait 7,2 milliards de dollars au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés, 1,3 milliard de dollars au titre de l'impôt sur le capital, 534 millions de dollars au titre de l'impôt sur les primes et 139 millions de dollars au titre de l'impôt minimal des corporations. Globalement, ces impôts sur les corporations représentent environ 19 % des recettes fiscales totales perçues par le ministère au cours de l'exercice, ce qui constitue une augmentation importante par rapport au montant de 5,4 milliards de dollars qui avait été perçu lors de notre dernière vérification du programme en 1996.

La Direction de l'imposition des compagnies (la Direction) du ministère des Finances est chargée principalement de l'administration et, de concert avec le personnel des quatre bureaux fiscaux régionaux, de l'application de la *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario). La plupart des 770 employés affectés à la perception des impôts des corporations oeuvrent dans le secteur des opérations ou de la vérification du ministère. Quelque 165 employés affectés aux opérations travaillent à Oshawa et s'occupent principalement du traitement des déclarations d'impôt et du maintien de l'information relative aux comptes des corporations. Le personnel de vérification, qui compte environ 500 employés, est réparti entre le bureau principal du ministère à Oshawa et les quatre bureaux fiscaux régionaux situés à North York, Mississauga, London et Ottawa. Les dépenses de la Direction pour l'exercice s'élevaient à 45,2 millions de dollars, dont près de 90 % ont été consacrés aux salaires et avantages sociaux du personnel.

Dans le cadre de ses activités, la Direction peut compter sur le Système intégré d'administration des taxes et des impôts. Il s'agit d'un vaste système informatique qui facilite le maintien de la base de données sur l'imposition des corporations, le traitement des déclarations d'impôt, l'émission des avis de cotisation et la comptabilité des comptes des contribuables. Le système peut également fournir d'autres renseignements, selon les besoins.

La Direction peut également compter sur le soutien des directions suivantes du ministère : la Direction de l'administration des recettes et des services à la clientèle, qui s'occupe de la réception et du traitement des recettes fiscales; la Direction de la perception et de l'observation fiscale, qui est chargée de récupérer les impôts impayés et les déclarations en

retard; la Direction des enquêtes spéciales, qui enquête sur les cas complexes de non-conformité, et la Direction des appels en matière fiscale, qui règle l'ensemble des oppositions et appels des contribuables.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si le ministère avait instauré des politiques et des procédures permettant de garantir que le juste montant d'impôt des corporations est déclaré et versé par les contribuables conformément aux exigences de la loi.

La vérification comprenait un examen analytique des politiques et procédures administratives et des dossiers pertinents du ministère de même que des entrevues détaillées avec le personnel concerné de la Direction de l'imposition des compagnies et des bureaux fiscaux régionaux, de la Direction de l'administration des recettes et des services à la clientèle, de la Direction de la perception et de l'observation fiscale, de la Direction des enquêtes spéciales et de la Direction des appels en matière fiscale. Nous avons aussi obtenu des informations pertinentes auprès de l'ADRC et tenu des discussions avec le personnel d'autres ministères provinciaux des Finances.

Notre vérification, axée sur les politiques et procédures en vigueur pour le traitement des recettes fiscales tirées des corporations au cours de l'exercice 2001-2002, s'étend jusqu'au 31 mars 2002. Nous avons principalement effectué notre travail pendant la période allant de septembre 2001 jusqu'au début de la grève déclenchée par le syndicat des fonctionnaires de l'Ontario en février 2002. Nous avons également obtenu de l'information dans le cadre d'appels téléphoniques effectués pendant et après la grève, et dans le cadre de réunions tenues avec le personnel du ministère après la grève au début de mai jusqu'en juin 2002.

Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances. Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères de vérification à appliquer pour satisfaire aux objectifs de la vérification. La haute direction du ministère a examiné et accepté ces critères.

Au cours de la planification de notre travail, nous avons examiné des rapports de vérification publiés antérieurement par la Direction des services de vérification internes du ministère sur le programme d'imposition des corporations pour déterminer si nous pouvions réduire l'étendue de notre vérification. Cet examen nous a permis d'établir qu'il n'était pas nécessaire de vérifier de nouveau le traitement des paiements d'impôt des corporations effectué par la Direction de l'administration des recettes et des services à la

clientèle ni la perception et la radiation des comptes en souffrance effectuées par la Direction de la perception et de l'observation fiscale. Nous avons aussi examiné deux autres rapports de la Direction des services de vérification internes sur la Direction de l'imposition des compagnies située à Oshawa et sur un bureau fiscal régional. Nous avons toutefois décidé de ne pas utiliser ces rapports, car la portée de notre vérification et l'approche que nous avons adoptée étaient très différentes de celles de la Direction des services de vérification internes.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Un grand nombre de corporations déclarent et versent volontairement leur juste montant d'impôt. Combiné à l'économie solide de la fin des années 1990, ce fait a grandement contribué à l'augmentation très substantielle des recettes fiscales provenant des corporations. Celles-ci sont passées en effet de 5,4 milliards de dollars en 1995-1996 (montant rapporté dans notre dernier rapport de vérification du programme en 1996) à 6,6 milliards de dollars en 2001-2002 (9,2 milliards de dollars en 2000-2001).

En revanche, dans le cas des corporations qui ne se conforment pas volontairement à la loi, le ministère n'avait ni politiques ni procédures permettant de garantir que le juste montant d'impôt des corporations était déclaré et versé par les contribuables conformément aux exigences de la loi. Alors que l'étude menée par L'Association canadienne d'études fiscales sur la croissance de l'économie clandestine indique que l'écart fiscal, c'est-à-dire la différence entre le montant global d'impôt réellement perçu et celui qui devrait être perçu, augmente, le ministère n'avait ni évalué l'effet de l'écart fiscal sur les recettes fiscales provinciales provenant des corporations, ni évalué le risque de non-conformité importante de toutes les corporations qui avaient produit une déclaration. Par conséquent, il n'avait pas choisi aux fins de vérification celles posant globalement le plus grand risque. À notre avis, l'écart fiscal relatif à l'impôt provincial des corporations pourrait fort bien être important.

À titre d'exemple de l'étendue de la non-conformité des corporations, nous avons constaté que sur les 763 000 corporations ayant un compte actif, au moins 355 000, soit près de la moitié, avaient omis de produire les déclarations exigées. Le nombre total de déclarations en retard pour toutes les années au cours desquelles ces corporations avaient omis de produire leur déclaration était d'au moins 930 000. Tant le nombre de corporations concernées que le nombre de déclarations en retard ont augmenté de façon importante depuis 1996. À cette époque-là, une corporation active sur cinq avait omis de produire sa déclaration et l'on comptait 128 700 déclarations en retard. Ces augmentations sont en général imputables à la réduction des efforts de suivi des déclarations en retard au cours des dernières années, à l'entrée en vigueur en janvier 2000 de la nouvelle exigence de production annuelle d'une dispense de produire la déclaration d'impôt des corporations et

à l'augmentation importante du nombre de comptes actifs. Nous avons également relevé ce qui suit :

- Bien que le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) transmette à la Direction depuis les années 1970 l'information relative aux corporations et que cette information serve automatiquement à mettre à jour toutes les semaines le rôle d'imposition des corporations, le ministère n'effectue pas un rapprochement régulier des corporations actives inscrites dans la base de données du MSCE et de celles qui figurent dans le rôle d'imposition des corporations pour s'assurer que toutes les corporations inscrites auprès du MSCE et qui sont tenues de produire une déclaration d'impôt continuent de figurer dans le rôle d'imposition.

À cet égard, nous soulignons qu'une comparaison ponctuelle de la base de données du MSCE et du rôle d'imposition des corporations effectuée en 1998 a permis de constater que 40 600 corporations inscrites comme actives dans la base de données du MSCE ne figuraient pas dans le rôle d'imposition des corporations. Nous avons été informés qu'un grand nombre de ces corporations avaient été ajoutées au rôle d'imposition à la suite d'une révision manuelle faite en 1998 ou d'une synchronisation ponctuelle des données effectuée en 1999, mais le ministère ne disposait d'aucun renseignement à l'appui de cette information.

Nous soulignons également que le ministère négocie présentement une entente avec le MSCE suivant laquelle la base de données de ce ministère et le rôle d'imposition des corporations feraient l'objet d'un rapprochement et d'une synchronisation tous les 6 à 12 mois.

- Le ministère a fermé environ 40 000 comptes dans le Système intégré d'administration des taxes et des impôts (SIATI) qui tient à jour le rôle d'imposition. Le ministère ne s'attendait donc pas à recevoir de déclarations d'impôt pour ces comptes et, par conséquent, ne les a pas inclus dans les statistiques sur les corporations ayant omis de produire leurs déclarations. Or, comme ces comptes continuaient d'être inscrits comme comptes actifs auprès du MSCE et que l'un quelconque pouvait continuer de répondre aux critères exigeant la production d'une déclaration d'impôt, les corporations concernées auraient pu être tenues de produire une telle déclaration.

En ce qui a trait à la vérification des déclarations des contribuables, nous avons constaté ce qui suit :

- Bien que le nombre de vérifications discrétionnaires externes et internes ait augmenté considérablement depuis notre dernière vérification en 1996 (les vérifications externes ont plus que doublé et on note une amélioration substantielle du nombre de vérifications internes), le nombre de vérifications internes pour les corporations ayant un revenu brut annuel de 500 000 \$ et plus correspondait à environ la moitié du nombre prévu. Par ailleurs, il y avait eu très peu de vérifications externes ou internes pour les corporations ayant un revenu brut annuel inférieur à 500 000 \$. Cette

situation restreignait la capacité du ministère à atteindre son objectif d'encourager la conformité volontaire à grande échelle.

Même si le ministère a délibérément choisi de s'en remettre à l'ADRC pour la vérification des corporations plus petites, il se doit d'obtenir les renseignements nécessaires pour déterminer si ce choix est justifié.

- La documentation des dossiers de vérification du ministère ne montrait pas de façon claire que les travaux de vérification nécessaires avaient été planifiés et exécutés comme il se doit et que toutes les vérifications avaient été examinées et approuvées par le supérieur concerné. En l'absence de ces étapes, le ministère ne peut pas établir clairement que le contribuable vérifié a déclaré et versé le juste montant d'impôt.
- Le ministère n'offrait pas suffisamment de formation aux vérificateurs pour perfectionner leurs compétences techniques, ce qui peut restreindre leur capacité de s'occuper de façon efficace des questions fiscales techniques complexes propres à un secteur.

Nous avons en outre constaté que l'unité de consultation fiscale de la Direction ne répondait pas rapidement à toutes les demandes de renseignements émanant des autres unités de la Direction et qu'elle ne veillait pas à résumer et à communiquer aux parties intéressées, dans les cas jugés nécessaires, les décisions rendues par la Direction des appels en matière fiscale et par les tribunaux au sujet des cotisations établies par voie de vérification et du renversement de ces cotisations.

Réponse globale du ministère

Nous apprécions les différentes observations et suggestions formulées par le vérificateur provincial sur l'administration du programme d'imposition des corporations.

Le vérificateur provincial soulève des questions pertinentes, dont un grand nombre retiennent déjà l'attention du ministère. Le ministère envisagera les changements recommandés dans le rapport en tenant compte, comme il se doit, des risques et des ressources disponibles.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

PRODUCTION DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT

Conformément aux dispositions de la *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario), toutes les corporations qui possèdent un établissement permanent en Ontario ou qui ont tiré un

revenu de la location ou de la vente de biens immeubles dont elles étaient propriétaires en Ontario doivent produire une déclaration d'impôt pour chaque année d'imposition au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant la fin de l'année d'imposition. Selon une autre formule, les corporations peuvent produire chaque année une dispense de produire si elles répondent à tous les critères suivants :

- Elles ont produit la déclaration d'impôt fédérale des corporations exigée.
- Elles n'ont pas de revenu imposable en Ontario ni aucun impôt des corporations de l'Ontario à payer pour l'année d'imposition.
- Elles étaient des sociétés privées sous contrôle canadien pendant toute l'année d'imposition.
- Elles ont communiqué au ministère leur numéro d'entreprise de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC).
- Elles ne sont pas assujetties à l'impôt minimal des corporations.

Les déclarations d'impôt peuvent être produites de trois façons différentes. En gros, 80 % des déclarations sont produites sur papier à l'aide d'un logiciel approuvé par le ministère, 10 % sont produites sur les formulaires fournis par le ministère et la dernière tranche de 10 % est produite sur disquette.

Toutes les déclarations sont acheminées à la Direction de l'administration des recettes et des services à la clientèle du ministère, laquelle s'occupe de déposer les paiements qui accompagnent les déclarations et de les porter au crédit du compte du contribuable le jour de leur réception avant de faire parvenir les déclarations au secteur des opérations de la Direction de l'imposition des compagnies aux fins de traitement.

Le personnel affecté aux opérations entre environ 100 champs de données provenant de chaque déclaration d'impôt dans le Système intégré d'administration des taxes et des impôts. S'il manque certains des renseignements requis pour émettre un avis de cotisation ou si certains renseignements semblent discutables, la déclaration est acheminée à la section concernée aux fins de suivi. Si les renseignements fournis dans la déclaration sont complets et exacts, un avis de cotisation est habituellement émis automatiquement.

Un avis de nouvelle cotisation peut être émis à une date ultérieure à la suite de la communication de renseignements supplémentaires par le contribuable ou d'une vérification effectuée par le ministère. La *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario) autorise l'émission d'avis de nouvelle cotisation dans un délai de quatre ans à compter de la date d'envoi de l'avis de cotisation initial pour les sociétés privées sous contrôle canadien et dans un délai de cinq ans pour toutes les autres corporations. Passé ces délais, la période d'imposition est frappée de prescription, ce qui signifie que la déclaration ne peut faire l'objet d'un avis de nouvelle cotisation. Toutefois, ces délais peuvent être prolongés en général si la corporation dépose une renonciation, si l'avis provincial de nouvelle cotisation est émis à la suite de la découverte d'une fraude ou si un avis fédéral de cotisation ou de nouvelle cotisation a été émis.

Depuis le 1^{er} janvier 2000, le ministère numérise toutes les déclarations sur papier qu'il a traitées ainsi que les documents à l'appui soumis avec les déclarations produites sur disque. Les déclarations numérisées sont accessibles électroniquement par le personnel concerné de la Direction de l'imposition des compagnies et des bureaux fiscaux régionaux.

Le rôle d'imposition des corporations

Le Système intégré d'administration des taxes et des impôts (SIATI) du ministère comprend un rôle d'imposition des corporations. En décembre 2001, ce rôle contenait environ 1,1 million de corporations inscrites, dont 763 000 étaient des entreprises exploitées activement, qui étaient censées, par conséquent, produire une déclaration annuelle. Le reste des corporations inscrites se composait principalement d'entreprises dont le compte avait été fermé.

En général, toutes les corporations qui exploitent une entreprise en Ontario, peu importe le lieu où elles sont constituées en personne morale, doivent s'inscrire auprès du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) et aviser ensuite celui-ci de toute modification importante de leur situation (par exemple, lorsqu'une corporation fusionne avec une autre, est dissolue ou cesse d'exercer ses activités en Ontario). Depuis les années 1970, l'information sur les corporations communiquée au MSCE sert à mettre à jour le rôle d'imposition des corporations du ministère. Actuellement, le MSCE transmet toutes les semaines au ministère par voie électronique les modifications qu'il reçoit sur l'information des corporations, et le SIATI met automatiquement à jour le rôle d'imposition. Par exemple, dans le cas d'une fusion, le SIATI ouvre un compte pour la nouvelle corporation et le relie aux comptes des corporations remplacées, qui sont ensuite fermés. Le rôle d'imposition des corporations peut aussi faire l'objet d'une mise à jour manuelle, notamment dans les cas suivants :

- à la suite de la réception d'une déclaration d'impôt produite par une corporation qui ne figure pas sur le rôle d'imposition;
- à la suite de la transmission électronique par l'ADRC de données sur les avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation concernant des corporations qui ne figurent pas sur le rôle d'imposition.

Toutefois, nous avons remarqué que le ministère n'effectuait pas à intervalles réguliers de rapprochement des corporations actives inscrites dans les bases de données du MSCE et du SIATI pour s'assurer que toutes les corporations inscrites auprès du MSCE et qui sont tenues de produire une déclaration d'impôt figurent bel et bien dans le rôle d'imposition des corporations contenu dans le SIATI. En 1998, une comparaison ponctuelle de la base de données du MSCE et du rôle d'imposition du SIATI a révélé que la base de données du MSCE comptait 40 600 corporations exploitées activement qui ne figuraient pas dans le SIATI. Nous croyons comprendre qu'à la suite d'une synchronisation ponctuelle des données réalisée en 1999, le SIATI utilise automatiquement les données du MSCE pour mettre à jour le rôle d'imposition des corporations. Toutefois, au moment de notre

vérification, il n'y avait aucun renseignement disponible sur la façon dont avaient été résolus 39 900 écarts relevés en 1998 ni sur les résultats de la synchronisation des données.

Nous croyons comprendre que le ministère négocie présentement une entente avec le MSCE suivant laquelle la base de données de ce ministère et le rôle d'imposition du SIATI feraient l'objet d'un rapprochement et d'une synchronisation tous les 6 à 12 mois.

Nous avons également noté que le ministère avait fermé manuellement quelque 40 000 comptes dans le SIATI, alors que ces comptes concernaient des sociétés qui étaient toujours inscrites comme entreprises exploitées activement auprès du MSCE et qui étaient encore susceptibles de répondre aux critères exigeant la production d'une déclaration d'impôt. Or, à la suite de la fermeture de ces comptes, le ministère considérait que les corporations concernées n'étaient plus censées produire de déclaration d'impôt et ne les avait pas incluses dans les statistiques sur les corporations ayant omis de produire leurs déclarations. Nous croyons comprendre que, pour environ 15 000 de ces comptes, les corporations concernées devaient de l'argent au ministère et celui-ci avait fermé les comptes en partie pour pouvoir radier les montants impayés. Toutefois, le ministère n'aurait dû fermer aucun de ces comptes, car conformément à ce que nous avons souligné, il s'agissait de corporations encore inscrites auprès du MSCE comme entreprises exploitées activement, et comme elles étaient encore susceptibles de répondre aux critères exigeant la production d'une déclaration d'impôt, elles auraient pu être tenues de produire une telle déclaration.

Corporations ayant omis de produire leurs déclarations

Bon an mal an, un certain nombre de corporations actives omettent de produire leurs déclarations d'impôt et nombre d'entre elles ont omis de se plier à cette exigence pendant un certain nombre d'années. Par exemple, les dossiers du ministère indiquaient que 355 000 corporations, sur un total de 763 000 ayant un compte actif, avaient omis de produire leurs déclarations en 2001. Au fil des années, ces corporations avaient omis de produire en tout 930 000 déclarations. Le tableau suivant indique le nombre de corporations actives ayant omis de produire leurs déclarations chaque année ainsi que le nombre total de déclarations non produites au cours de toutes ces années.

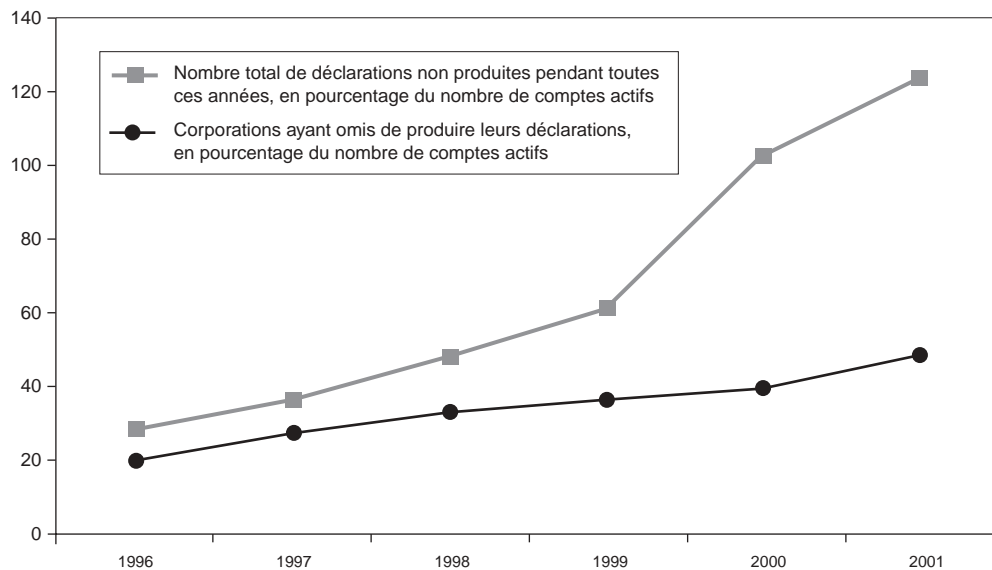
Corporations ayant omis de produire leurs déclarations, 1996–2001

Année d'imposition	Nombre de corporations ayant un compte actif	Nombre de corporations ayant omis de produire leurs déclarations	Nombre total de déclarations non produites pendant toutes ces années
1996	464 138	92 950	128 700
1997	545 530	147 700	200 000
1998	563 317	185 000	268 000
1999	605 000	220 000	365 000
2000	685 000	265 000	690 000
2001	763 000	355 000	930 000

Source des données : Ministère des Finances

Lorsque les données sur les déclarations non produites sont exprimées en pourcentage du nombre de comptes actifs, on constate qu'il y a eu une augmentation spectaculaire du nombre de ces déclarations depuis notre dernière vérification en 1996, comme l'indique le graphique suivant.

Corporations ayant omis de produire leurs déclarations, en pourcentage du nombre de comptes actifs, 1996-2001



Source des données : Ministère des Finances

Le ministère imputait l'augmentation du nombre de corporations ayant omis de produire leurs déclarations en 2000 et 2001 en partie à la nouvelle exigence de production annuelle d'une dispense de produire, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, et à l'augmentation pure et simple du nombre de corporations actives. Toutefois, étant donné qu'un grand nombre de corporations qui étaient censées être admissibles à la production d'une dispense de produire ne répondaient pas à tous les critères prévus, elles sont effectivement en défaut. Les statistiques du ministère sur la défaillance pour 2000 et 2001 comprennent comme il se doit ces corporations, mais les statistiques pour 1999 et les années précédentes sont fort probablement de beaucoup sous-estimées.

Globalement, l'augmentation du nombre de corporations ayant omis de produire leurs déclarations depuis notre dernière vérification est largement imputable à la réduction des efforts déployés pour assurer le suivi des déclarations en retard au cours des dernières années. En voici deux exemples :

- Depuis 1995, les avis de déclaration en retard ne sont pas envoyés de façon régulière.
- Le ministère n'a pas eu recours depuis 1997 à la menace d'annuler la charte et de saisir les éléments d'actif des corporations qui omettent régulièrement de produire leurs déclarations.

Par ailleurs, nous croyons comprendre que les inexactitudes dans le SIATI nuisent aux efforts déployés par le ministère dans ce domaine. Par exemple, le ministère nous a avisés qu'il s'employait à retracer les adresses de 71 000 corporations en défaut de façon à pouvoir émettre les avis exigeant la production des déclarations en retard.

L'émission d'un avis de cotisation arbitraire fondé sur la dernière déclaration produite est une autre façon d'inciter les corporations à produire les déclarations en retard. Nous avons toutefois constaté que le ministère recourait rarement à cette mesure.

Nous avons remarqué que le ministère, en février 2001, a créé une unité, dont l'effectif actuel de 15 employés est censé passer progressivement à 30, pour effectuer le suivi des corporations qui omettent de produire les déclarations exigées. L'unité a d'abord concentré ses efforts sur les corporations qui avaient produit récemment une déclaration, mais qui comptaient au moins une déclaration en retard pour une année précédente. À la fin de décembre 2001, sur 3 400 corporations ayant fait l'objet d'un suivi, environ 2 700, soit 80 %, avaient produit les déclarations exigées, lesquelles ont généré des recettes de 2,6 millions de dollars en autocotisations. Par ailleurs, 30 corporations ont reçu un avis de cotisation arbitraire représentant un total de 130 000 \$. Le ministère nous a informés qu'il espère percevoir un montant supplémentaire de 115 millions de dollars en impôts auprès de toutes les corporations en défaut d'ici la fin de l'exercice 2003-2004.

En nous fondant sur les processus actuels du ministère, nous estimons que l'unité, lorsqu'elle sera dotée de son plein effectif, mettra plusieurs années à effectuer le suivi de toutes les corporations qui sont actuellement en défaut et à obtenir les déclarations en retard.

Recommandation

Afin de s'assurer de recevoir et de traiter toutes les déclarations d'impôt des corporations et de percevoir le juste montant d'impôt, le ministère doit :

- effectuer à intervalles réguliers le rapprochement des corporations inscrites dans la base de données du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises et de celles énumérées dans sa propre base de données sur l'imposition des corporations et faire rapidement enquête sur les différences et les résoudre;
- recourir davantage aux outils dont il dispose pour imposer la conformité aux corporations en défaut;
- évaluer la pertinence de mettre à contribution des ressources et des procédures supplémentaires pour effectuer le suivi de toutes les déclarations en retard et garantir leur production.

Réponse du ministère

Jusqu'à maintenant, le ministère a fait le nécessaire pour mettre en œuvre les mesures suivantes dans les domaines susmentionnés :

- *Les rapports hebdomadaires émanant de la base de données du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises seront analysés à la lumière de la base de données sur l'imposition des corporations.*
- *Le ministère procédera à une autre synchronisation complète des deux bases de données à l'automne 2002.*
- *Au cours de l'année écoulée, le ministère a affecté des ressources supplémentaires sur le plan du personnel et de la technologie de l'information pour assurer un suivi plus efficace des déclarations en retard; la base de données sur l'imposition des corporations est comparée aux données fédérales pour renforcer les techniques actuelles d'évaluation du risque.*
- *Le ministère a émis et continue d'émettre des avis de défaut sélectifs pour les déclarations d'impôt des corporations à risque élevé qui sont en retard.*
- *L'annulation de la charte sera mise en application pour les sociétés qui ne se conforment pas à la loi.*

Nous continuerons d'évaluer la pertinence d'ajouter du personnel et des ressources de TI pour gérer de façon adéquate le nombre de corporations dont les déclarations d'impôt ou les dispenses de produire sont en retard et pour valider leur admissibilité à la dispense de produire. Cette évaluation comprendrait également l'examen de la pratique et des critères d'envoi sélectif d'avis de défaut.

TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT

Le ministère a une ligne directrice informelle qui exige de traiter les déclarations d'impôt et d'émettre les avis de cotisation dans un délai de trois à cinq jours après la réception de la déclaration.

Nous avons noté que la majorité des déclarations d'impôt soumises au ministère comprennent tous les renseignements exigés. L'examen d'un échantillon de ces déclarations nous a permis de constater que leur traitement et l'émission des avis de cotisation avaient lieu en général dans les trois à cinq jours suivant la réception de la déclaration, conformément à la ligne directrice du ministère.

Toutefois, il est impossible de traiter au complet les déclarations d'impôt dans les cas suivants :

- Il manque des renseignements essentiels ou certains renseignements semblent discutables, ce qui exige de procéder à une vérification avant de terminer le traitement de la déclaration.
- Le contribuable qui produit la déclaration a omis de produire celle d'une année précédente.

Les déclarations que le personnel ne peut pas traiter sont acheminées aux fins de suivi à l'unité concernée. Toutefois, dans un grand nombre de cas, rien n'indiquait que le ministère avait effectué un suivi pour obtenir les renseignements manquants. Par conséquent, il arrivait souvent que ces déclarations ne soient pas traitées dans les délais prévus. Par exemple :

- En décembre 2001, le ministère avait en main 8 000 déclarations qu'il ne pouvait traiter parce que les contribuables avaient omis de produire une déclaration précédente. Environ 10 % de ces 8 000 déclarations avaient été reçues il y a plus d'un an. Nous avons été informés que le ministère n'avait fait aucune démarche depuis septembre 2001 pour obtenir les déclarations antérieures manquantes dans le cas de 6 500 d'entre elles environ.
- En décembre 2001, le ministère avait en main quelque 19 000 déclarations qu'il ne pouvait traiter à cause de renseignements manquants ou parce qu'il fallait vérifier les renseignements fournis. Un grand nombre de ces déclarations avaient été reçues depuis un bon moment, soit depuis plus d'un an dans certains cas et même depuis quatre ans. L'examen d'un échantillon de ces déclarations nous a permis de constater que dans nombre de cas, il était difficile de dire si des mesures avaient été prises par le personnel des unités auxquelles les déclarations avaient été acheminées pour obtenir les renseignements requis.

En août 2001, le ministère a chargé une personne d'effectuer un suivi auprès des unités concernées.

Recommandation

Pour que le traitement des déclarations soit effectué dans les délais prévus et que le juste montant d'impôt soit perçu ou remboursé en temps voulu, le ministère doit effectuer en temps opportun le suivi des renseignements manquants et, au besoin, la vérification des renseignements fournis.

Réponse du ministère

Le ministère effectue un suivi mensuel des éléments non reçus. Des mesures seront prises pour assurer un suivi plus rapide des renseignements qui manquent dans les déclarations des contribuables, notamment une meilleure consignation des efforts déployés par le personnel en ce sens. Par ailleurs, le ministère continuera d'examiner et de mettre en œuvre d'autres procédures au besoin pour assurer une gestion plus efficace du processus.

ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION DU MINISTÈRE RELATIVES AUX CONTRIBUABLES

Les activités de vérification du ministère relatives aux contribuables visent :

- à obtenir l'assurance que les corporations choisies aux fins de vérification ont déclaré et versé le juste montant d'impôt;
- à favoriser le niveau de conformité volontaire le plus élevé possible au moyen de la sensibilisation de l'ensemble des contribuables aux programmes de vérification du ministère.

Le ministère effectue trois genres de vérification pour atteindre ces objectifs :

- *des vérifications externes discrétionnaires*—Ce genre de vérification est restreint en général aux corporations qui déclarent un revenu brut annuel de plus de 7 millions de dollars. Elles sont effectuées sur les lieux d'affaires du contribuable et peuvent comprendre un examen détaillé des dossiers sous-jacents de l'entreprise. Pour 2000-2001, les vérifications externes discrétionnaires ont donné lieu à l'émission d'avis de cotisation supplémentaires de 225 millions de dollars.
- *des vérifications internes discrétionnaires*—Ce genre de vérification est restreint en général aux corporations qui déclarent un revenu brut annuel se situant entre 500 000 \$ et 7 millions de dollars. Elles sont effectuées principalement dans deux bureaux fiscaux régionaux du ministère et comprennent en général un examen détaillé de la déclaration d'impôt. Dans un grand nombre de cas, le vérificateur communique avec le contribuable par téléphone ou par écrit pour obtenir des renseignements supplémentaires. Pour 2000-2001, les vérifications internes discrétionnaires ont donné lieu à l'émission d'avis de cotisation supplémentaires de 9 millions de dollars.

- *des vérifications internes nominales*—Ce genre de vérification est un examen obligatoire des déclarations d'une corporation qui comprend : l'examen des demandes de report rétrospectif de pertes (c'est-à-dire les demandes de report de pertes sur des années antérieures pour diminuer rétroactivement le revenu imposable déclaré par la corporation au cours de l'une ou l'autre des trois années précédentes et lui permettre de demander le remboursement d'impôts versés précédemment); l'examen des demandes de crédit d'impôt remboursable de l'Ontario et des déclarations modifiées et l'examen des avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation pour connaître leur incidence sur les impôts de l'Ontario. Pour 2000-2001, les vérifications nominales ont donné lieu à l'émission d'avis de cotisation supplémentaires de 85 millions de dollars et à des réductions fiscales de 131 millions de dollars, dont la plupart découlaient de reports rétrospectifs de pertes.

Les corporations de l'Ontario peuvent également faire l'objet d'une vérification de l'ADRC du gouvernement fédéral. Toutefois, exception faite de la communication des avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation mentionnée précédemment, il y a eu très peu de tentatives pour coordonner l'étendue de la vérification entre les deux compétences.

Étendue de la vérification

Pour atteindre ses deux objectifs, à savoir obtenir l'assurance que les corporations choisies aux fins de vérification ont déclaré et versé le juste montant d'impôt et favoriser la conformité volontaire à grande échelle, le ministère a établi des objectifs d'étendue de vérification par genre de vérification, comme on peut le voir sur le tableau suivant.

Étendue de la vérification prévue et réelle par genre de vérification, 2000-2001

Genre de vérification	Nombre de corporations admissibles	Pourcentage de vérifications prévues et effectuées
Vérification externe discrétionnaire	17 600	94
Vérification interne discrétionnaire des corporations déclarant un revenu de 500 000 \$ et plus	79 300	53
Vérification externe discrétionnaire et vérification interne discrétionnaire des corporations déclarant un revenu inférieur à 500 000 \$	666 100	s.o.*
Vérification interne nominale	Éventuellement les 763 000 corporations actives	215

* Aucune vérification n'est prévue pour ces corporations; un nombre minimal de vérifications a été effectué sur la base principalement des renvois de vérification.

Source des données : Ministère des Finances

Conformément à ce qu'indique le tableau, le ministère a effectué 94 % du nombre de vérifications externes discrétionnaires prévu pour les corporations ayant un revenu brut annuel de plus de 7 millions de dollars. Les plus importantes d'entre elles, à savoir les corporations dont le revenu brut annuel dépasse 100 millions de dollars, ont été vérifiées en général selon un cycle de trois ou quatre ans, comme prévu. Nous avons également noté que le nombre de vérifications externes discrétionnaires effectuées a plus que doublé depuis notre dernière vérification en 1996; on doit en partie cette augmentation au nombre de vérificateurs sur place qui a doublé et à l'étendue accrue de la vérification des corporations dont le revenu brut annuel se situe entre 7 et 25 millions de dollars. La faible étendue de la vérification de ces corporations était un sujet de préoccupation dans notre rapport de 1996.

Même si le ministère n'a effectué que la moitié environ du nombre de vérifications internes discrétionnaires prévu pour les corporations déclarant un revenu brut annuel de 500 000 \$ et plus, c'est tout de même une augmentation importante depuis notre dernière vérification en 1996 alors qu'environ 200 vérifications de ce genre seulement avaient été effectuées. Le ministère n'avait prévu aucun nombre de vérifications pour cette année-là et la faible étendue de la vérification était surtout imputable au fait que le ministère avait réaffecté la plupart des vérificateurs internes au traitement des déclarations.

Par ailleurs, nous avons remarqué que les corporations dont le revenu brut annuel est inférieur à 500 000 \$, et qui représentent environ 87 % du nombre de corporations énumérées dans le rôle d'imposition, ne sont pas soumises normalement à une vérification, sauf si des problèmes précis sont relevés au sujet d'une corporation donnée. Cette situation nous préoccupe, car un grand nombre de ces corporations sont exploitées par le propriétaire de l'entreprise et sont susceptibles, par conséquent, d'avoir une expertise financière et des contrôles internes limités, ce qui pourrait entraîner des lacunes sur le plan de la conformité. À cet égard, nous avons noté, dans une étude réalisée par un professeur d'une université canadienne sur les données empiriques américaines et canadiennes concernant l'écart fiscal, que les impôts non déclarés exprimés en pourcentage de l'obligation fiscale totale étaient plus élevés dans le cas des petites corporations. En gros, la moitié du montant d'impôts non déclarés était imputable à des revenus non déclarés et l'autre moitié, à des dépenses et des déductions surestimées.

Nous avons également remarqué qu'une grande partie des vérifications effectuées par l'ADRC portait sur des petites corporations, dont un grand nombre ont un revenu inférieur à 300 000 \$. Nous avons été informés que le ministère s'en remet délibérément à l'ADRC pour vérifier ces petites corporations. C'est une approche qui peut sembler raisonnable pour la vérification des petites corporations, mais le ministère n'obtenait pas de renseignements précis sur le programme de vérification des petites entreprises de l'ADRC pour déterminer si sa décision était justifiée. Par exemple, il n'obtenait aucun renseignement sur l'étendue de la vérification des petites corporations, sur les critères de sélection aux fins de vérification, sur la nature et la portée des travaux effectués et sur les résultats obtenus.

Recommandation

Afin d'atteindre ses objectifs, à savoir obtenir l'assurance que les corporations choisies aux fins de vérification déclarent et versent le juste montant d'impôt et favoriser la conformité volontaire à grande échelle à la *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario), le ministère doit :

- effectuer le nombre de vérifications internes discrétionnaires prévu pour les corporations dont le revenu brut annuel se situe entre 500 000 \$ et 7 millions de dollars;
- examiner la pertinence de vérifier, d'après les risques évalués, un plus grand nombre de corporations dont le revenu brut annuel est inférieur à 500 000 \$.

En outre, si le ministère continue de s'en remettre aux vérifications effectuées par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), il doit obtenir des renseignements précis sur le programme de vérification des petites entreprises de l'ADRC et l'examiner pour déterminer s'il répond à ses attentes, et s'il est justifié de s'en remettre aux vérifications de l'ADRC.

Réponse du ministère

Le ministère fixera des objectifs réalistes en ce qui concerne le nombre de vérifications internes discrétionnaires à effectuer. Nous continuerons de recueillir, d'examiner et d'analyser tous les mois les données sur le nombre réel de vérifications effectuées par rapport aux chiffres prévus et de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'exécution du nombre de vérifications prévu.

Le ministère s'en remet à l'ADRC pour la vérification des petites corporations qui figurent sur le rôle d'imposition afin d'assurer une utilisation efficiente des ressources ministérielles et de réduire au minimum le fardeau de la conformité pour les petites entreprises.

Toutefois, la Direction de l'imposition des compagnies obtiendra des renseignements supplémentaires auprès de l'ADRC sur son programme de vérification des petites entreprises afin de pouvoir mieux évaluer l'efficacité de cette approche et d'apporter les changements qui s'imposent, au besoin.

Vérifications discrétionnaires externes et internes

SÉLECTION AUX FINS DE VÉRIFICATION

Le processus de sélection des corporations aux fins de vérification joue un rôle essentiel pour assurer que la fonction de vérification du ministère répond à ses deux objectifs de façon efficiente et efficace. Tant pour garantir que le ministère reçoit le juste montant

d'impôt qui lui est dû que pour favoriser la conformité volontaire à grande échelle, le processus de sélection est censé cibler les corporations qui sont le plus susceptibles de non-conformité importante d'après l'évaluation des risques et cibler également un large éventail de corporations.

Nous croyons comprendre que le ministère, avant l'implantation du SIATI en 1995, disposait d'un système qui classait automatiquement chacune des déclarations à l'aide d'un système de points en fonction du risque pour ensuite effectuer une sélection aux fins de vérification parmi les déclarations classées. Ce système a été abandonné. Maintenant, les directeurs de vérification principaux dans chacun des quatre bureaux régionaux et à la Direction de l'imposition des compagnies choisissent au hasard des groupes de 20 à 50 corporations dans la partie du rôle d'imposition qui leur est assignée. Ils procèdent ensuite à un examen rapide des déclarations d'impôt de chacune de ces corporations et choisissent au meilleur de leur jugement entre 10 et 20 d'entre elles pour les soumettre à une vérification externe discrétionnaire.

La sélection des corporations à soumettre à une vérification interne discrétionnaire repose sur un processus semblable, mais, dans ce cas, la sélection au hasard initiale se fait dans une liste de corporations qui répondent à certains critères (par exemple, des corporations qui ont déclaré des investissements admissibles à des fins d'impôt sur le capital ou qui sont associées à d'autres corporations).

Voici nos préoccupations concernant le processus de sélection actuel :

- Étant donné que la sélection initiale de 20 à 50 corporations se fait au hasard, il n'y a aucune assurance :
 - que les corporations les plus susceptibles de non-conformité seront incluses dans la sélection initiale et qu'on envisagera, par conséquent, de les soumettre à une vérification;
 - qu'un large éventail de corporations, en particulier du point de vue du genre d'industrie et de l'emplacement géographique, est choisi pour satisfaire à l'objectif du ministère visant à favoriser la conformité volontaire à grande échelle (par exemple, nous avons été informés que certains chefs de vérification, afin de réduire au minimum le temps et les frais de déplacement, limitent le nombre de corporations qu'ils soumettent à une vérification externe lorsque le siège social de l'entreprise est situé à une grande distance du bureau régional).
- L'examen subséquent de la déclaration d'impôt d'une corporation n'est pas documenté. De plus, les raisons précises pour lesquelles on a choisi de soumettre une corporation donnée à une vérification ne sont pas fournies. Il est donc impossible de déterminer les motifs de la sélection. On indique plutôt une raison générale comme « subvention provinciale », « impôt sur le capital » ou « examen général ».
- Certains chefs de vérification principaux n'ont pas hésité à reconnaître que, malgré tous leurs efforts, bon nombre des corporations choisies ne donnent pas lieu à un

redressement important alors que, conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, d'autres corporations plus susceptibles de non-conformité ne sont pas nécessairement choisies. Nous avons constaté que près de la moitié des vérifications effectuées en 2000-2001 n'ont donné lieu à aucun redressement, sinon à un redressement minime.

Le ministère nous a informés qu'il élaborait des directives générales à l'intention des chefs de vérification pour les guider au cours de l'examen initial des dossiers, ainsi qu'une liste de contrôle pour documenter ces examens.

Contrairement au processus de sélection informel du ministère, nous avons remarqué que l'ADRC, pour les corporations grandes et moyennes, procède à une évaluation détaillée du risque pour déterminer la charge de travail potentielle. Ce processus prévoit l'utilisation de listes de contrôle propres à certains secteurs ainsi que des consultations avec des spécialistes sectoriels qui conseillent l'ADRC au fur et à mesure sur les questions qui se posent et sur les tendances qui émergent dans un secteur. L'évaluation détaillée du risque sert également à cerner les questions propres à une vérification et à faire en sorte que seules les questions importantes retiennent l'attention des vérificateurs d'un bout à l'autre de la vérification.

Pour les corporations plus petites, l'ADRC emploie une méthode de rapprochement informatisé des renseignements et a recours à des analyses statistiques qualitatives et quantitatives pour déterminer et choisir aux fins de vérification les corporations fortement susceptibles de non-conformité.

Nous avons été informés que la Division des recettes fiscales du ministère a lancé un projet de sélection des vérifications en juillet 2001 qui porte sur l'ensemble des activités de vérification visant les contribuables pour tous les genres d'impôts perçus par le ministère. Le projet vise à déterminer et à décrire les méthodes de sélection employées par les directions du ministère qui s'occupent de la perception des impôts et par ses bureaux fiscaux régionaux afin de définir les pratiques exemplaires et d'évaluer la possibilité de regrouper la fonction de sélection des vérifications.

Recommandation

Pour faire en sorte que sa fonction de vérification réponde de façon efficiente et efficace à ses objectifs en matière de conformité et de perception des impôts, le ministère doit s'assurer :

- **que son processus de sélection aux fins de vérification évalue le risque de non-conformité importante de toutes les corporations et permet de choisir celles qui présentent le plus grand risque;**
- **de surveiller l'éventail de corporations choisies aux fins de vérification pour que cet éventail soit suffisamment large du point de vue des secteurs et de l'emplacement géographique afin de favoriser la conformité volontaire à grande échelle.**

Réponse du ministère

Le processus de sélection actuel du ministère tient compte du risque de non-conformité, mais nous examinerons de façon plus approfondie l'utilisation d'une méthode plus formelle fondée sur le risque pour continuer d'améliorer le processus de sélection tant pour les vérifications externes que pour les vérifications internes.

Le ministère s'occupe par ailleurs de créer une nouvelle unité de contrôle et d'analyse des vérifications au sein de la Direction de l'imposition des compagnies, qui sera chargée de maintenir et d'analyser une base de données sur toutes les vérifications assignées et effectuées. L'unité veillera à ce que l'éventail de corporations choisies aux fins de vérification soit suffisamment large du point de vue des secteurs et de l'emplacement géographique.

EXÉCUTION DES VÉRIFICATIONS

Le ministère fournit un manuel de vérification renfermant des lignes directrices en matière de normes de rendement à l'intention des vérificateurs qui s'occupent des vérifications discrétionnaires externes et internes. Ce manuel expose les pratiques et les procédures exemplaires pour aider les vérificateurs à répondre aux exigences de leur travail. Il est dit dans le manuel que les lignes directrices sont décrites d'une façon moins structurée de manière à tenir compte de la créativité, de la souplesse et du jugement individuels à l'intérieur des exigences de la fonction. Par exemple, en ce qui a trait à la préparation du programme de vérification, le manuel précise que la nature et l'étendue du programme à élaborer dépendent de la situation de la corporation faisant l'objet de la vérification et énumère ensuite les principaux facteurs qui influencent l'élaboration d'un programme de vérification.

Il s'ensuit que, dans la pratique, les vérificateurs ont une grande latitude en ce qui concerne la façon de remplir les exigences des lignes directrices.

L'examen d'un échantillon des dossiers de vérifications externes et internes effectuées au cours des deux dernières années nous a permis de constater que tous les redressements proposés dans le cadre des aspects vérifiés et les avis connexes de nouvelle cotisation avaient été correctement établis et étaient appuyés par le travail effectué. Toutefois, nous avons aussi relevé un certain nombre de points préoccupants qui nous incitent à nous demander au bout du compte si tous les aspects qui auraient dû faire l'objet d'une vérification avaient été vérifiés et, par conséquent, si tous les impôts exigibles avaient été réclamés et versés. Au nombre des points préoccupants, mentionnons ce qui suit :

- Dans la plupart des cas, rien n'indiquait que le vérificateur avait évalué tous les aspects présentant des risques et établi l'ordre de priorité des travaux de vérification à effectuer pour atténuer les risques. Par ailleurs, certains aspects présentant un risque important, tels que les prix de transfert et les opérations entre apparentés, n'avaient pas retenu

l'attention, car le ministère estime, pour plusieurs raisons importantes, qu'il n'est pas en mesure de s'en occuper. Par exemple, le ministère tient pour acquis qu'il n'a pas les pouvoirs nécessaires pour évaluer les questions de prix de transfert parce qu'il n'a pas accès au processus d'autorité compétente qui existe uniquement aux niveaux fédéral et international. Le ministère a aussi fait remarquer qu'il ne peut probablement pas affecter les ressources nécessaires pour régler de façon adéquate des questions fiscales internationales complexes. Nous avons été informés qu'il s'en remettait plutôt à l'ADRC pour la vérification des prix de transfert et des opérations entre apparentés pour les corporations de l'Ontario. Toutefois, le ministère n'avait pas les renseignements sur les vérifications effectuées par l'ADRC qui lui auraient donné l'assurance qu'il était justifié de s'en remettre aux vérifications de l'ADRC.

- En général, la documentation des dossiers de vérification comportait des lacunes. Dans la plupart des dossiers que nous avons examinés, il n'y avait aucun programme de vérification indiquant la nature et l'étendue des travaux prévus et exécutés. Dans environ le tiers des dossiers examinés, nous avons relevé au moins un point qui aurait dû être approfondi et qui ne l'avait pas été et ce, sans aucune explication.
- Dans la plupart des cas, nous n'avons trouvé à peu près aucune trace de l'intervention d'un supérieur à l'étape de la planification de la vérification. De même, en ce qui a trait au travail exécuté, exception faite des signatures au recto du dossier, bien souvent aucun élément n'indiquait que le travail avait été examiné en détail et approuvé par un supérieur (par exemple des notes de révision).

Nous avons également remarqué que le ministère, pour assurer l'application uniforme de ses politiques et de ses procédures, avait créé une unité d'examen de la qualité en 1999-2000 pour examiner les dossiers de vérifications internes et externes dans tous les bureaux fiscaux régionaux et à la Direction. Au cours de l'exercice 2000-2001, l'unité a passé en revue les dossiers de vérifications externes dans deux bureaux fiscaux régionaux. Ces examens ont fait ressortir des préoccupations identiques aux nôtres en ce qui concerne la planification des vérifications, la documentation des dossiers et la révision par un supérieur.

Recommandation

Pour garantir que tous les travaux de vérification nécessaires sont effectués de façon satisfaisante et permettent d'établir clairement si le juste montant d'impôt a été déclaré, le ministère doit s'assurer :

- **que les vérificateurs repèrent et évaluent tous les risques de non-conformité possibles de la corporation choisie aux fins de vérification et établissent l'ordre de priorité de tous les travaux de vérification à effectuer;**
- **dans les cas où il s'en remet aux travaux de vérification effectués par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), d'obtenir tous**

les renseignements nécessaires sur les activités de vérification de l'ADRC pour obtenir l'assurance qu'il est justifié de s'en remettre à l'ADRC;

- que les vérificateurs utilisent des programmes de vérification détaillés qui indiquent clairement la nature et l'étendue des travaux de vérification prévus et réellement effectués;
- que les chefs de vérification documentent comme il se doit leur participation à la planification d'une vérification ainsi que leur révision et leur approbation des travaux effectués.

Réponse du ministère

Le ministère prendra les mesures nécessaires pour assurer le respect constant de ses normes dans tous ses bureaux qui effectuent des vérifications fiscales de corporations. Il passera également en revue ses normes pour les vérifications externes et internes et les améliorera de nouveau au besoin.

Le ministère se penchera aussi sur les aspects pour lesquels il s'en remet aux vérifications de l'ADRC, tels que les questions internationales de prix de transfert, et examinera la pertinence d'obtenir plus de renseignements au sujet des programmes de vérification concernés de l'ADRC.

Vérifications internes nominales

En général, les vérifications internes nominales comportent un examen des déclarations qui ont été modifiées ou qui contiennent des demandes de report rétrospectif de pertes ou l'examen des avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation d'une corporation pour déterminer leur incidence sur l'impôt provincial exigible.

Depuis le 1^{er} avril 2001, le ministère des Finances reçoit quotidiennement par voie électronique des données sur les avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation des corporations émis par l'ADRC. Les avis provinciaux de nouvelle cotisation, le cas échéant, doivent être émis dans les 365 jours suivant la réception des données sur les avis fédéraux si une déclaration provinciale a été produite pour l'année en cause et si la déclaration est par ailleurs déjà frappée de prescription, comme nous l'avons vu précédemment dans la section « Production des déclarations d'impôt ».

Nous croyons toutefois comprendre qu'il y a quatre situations dans lesquelles un examen des données sur les avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation n'est pas automatiquement assigné et, par conséquent, ne peut être entrepris, à savoir :

- Il n'y a pas de numéro de compte de l'ADRC dans le SIATI pour la corporation en cause.
- La corporation figure comme corporation inactive dans le SIATI.

- Les périodes d'imposition fédérale et provinciale de la corporation ne coïncident pas.
- La corporation a produit une dispense de produire provinciale ou a omis de produire la déclaration d'impôt provinciale exigée.

Dans l'une ou l'autre de ces situations, nous avons constaté que le ministère mettait souvent du temps à faire enquête et à déterminer si le juste montant d'impôt provincial avait été déclaré par la corporation. Le fait de ne pas examiner rapidement les données sur les avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation dans ces situations pour en déterminer l'incidence sur l'impôt provincial exigible peut entraîner un retard dans la perception de l'impôt provincial et, comme dans le cas des 22 000 avis fédéraux non encore examinés dont il est question ci-dessous, la prescription des avis de cotisation et de nouvelle cotisation et la perte de recettes fiscales provinciales. Par exemple, pour la période d'avril 2001 à février 2002, nous avons constaté ce qui suit :

- Le ministère a reçu plus de 5 300 avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation de corporations représentant 622 millions de dollars en revenu imposable fédéral, pour des corporations qui avaient produit une dispense de produire provinciale ou qui avaient omis de produire la déclaration d'impôt provinciale exigée. Nous avons été avisés par la suite que le ministère, entre février 2002, moment où nous lui avons fait part de ces cas, et juin 2002, avait résolu environ 1 300 d'entre eux, soit environ le quart, mais n'avait établi aucune nouvelle cotisation d'impôt provincial.
- Le ministère a reçu 41 000 avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation pour des corporations pour lesquelles il n'y avait pas de numéro de compte de l'ADRC dans le SIATI. Nous avons remarqué que le ministère, entre octobre 2001 et la fin de notre vérification en juin 2002, a examiné environ 17 000 de ces avis et en a repéré à peu près 600 pouvant donner lieu à une vérification. Sur ce nombre, 70 – représentant des possibilités de recouvrement de 870 000 \$ – ont été transmis aux fins de vérification, mais les vérifications ne sont pas encore terminées. À moins d'examiner rapidement les 24 000 avis fédéraux restants et, le cas échéant, de les transmettre aux fins de vérification, ces avis pourraient être frappés de prescription.

Recommandation

Pour que les avis provinciaux de cotisation et de nouvelle cotisation des corporations découlant des avis fédéraux soient émis en temps voulu et ne soient pas frappés de prescription, le ministère doit s'assurer d'examiner rapidement tous les avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation des corporations et d'effectuer toutes les vérifications nécessaires en temps voulu pour déterminer si les corporations concernées sont redevables d'impôt provincial.

Réponse du ministère

Des mesures sont prises pour accélérer l'examen des avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation des corporations. Le recrutement de personnel a commencé dans la section des vérifications internes de la Direction de l'imposition des compagnies pour ramener l'effectif au niveau approuvé. Par ailleurs, le personnel affecté aux vérifications internes dans les deux bureaux fiscaux régionaux aide au traitement des redressements.

BESOINS DE FORMATION

Pour pouvoir demeurer à la pointe des nombreuses modifications fiscales législatives et être en mesure de vérifier et d'évaluer correctement la fiabilité des renseignements fournis par les systèmes comptables de plus en plus complexes des corporations au cours des vérifications fiscales, le personnel de vérification du ministère doit recevoir une formation adéquate. La formation du personnel doit se faire à l'échelle du ministère pour que les vérifications soient exécutées de façon professionnelle et cohérente dans l'ensemble de la province.

Au cours des cinq dernières années, le ministère a embauché un grand nombre de vérificateurs pour effectuer les vérifications discrétionnaires internes et externes. Comme les postes de vérification interne, en particulier, sont considérés comme des postes de premier échelon, un certain nombre des personnes embauchées pour occuper ces postes n'avaient pas une expérience poussée de la vérification ou de l'imposition. La formation initiale offerte aux vérificateurs par le ministère comportait un cours d'introduction couvrant les exigences de base de la fonction de vérification, le fonctionnement du SIATI et les exigences législatives générales.

En ce qui a trait à la formation offerte à l'échelle du ministère, nous avons été informés que celle-ci s'était résumée à trois journées dans la période de deux ans couvrant 2000 et 2001. La formation portait notamment sur les modifications législatives et sur l'incidence du résultat des appels fiscaux et des oppositions des contribuables. Le ministère n'offrait pas de formation sur la vérification avancée ni sur les exigences législatives techniques.

Dans le cadre de nos visites à plusieurs bureaux fiscaux régionaux, nous avons constaté que chaque bureau offre également une formation en cours d'emploi, ou formation interne informelle, sur des questions qui lui sont propres. Toutefois, les renseignements disponibles ne permettaient pas de déterminer la nature et l'étendue de cette formation ni d'en évaluer la pertinence et l'efficacité.

Par ailleurs, selon les vérificateurs affectés aux vérifications externes que nous avons interviewés, la formation globale reçue ne leur fournissait pas les connaissances techniques détaillées dont ils avaient besoin pour effectuer des vérifications fiscales complètes de certaines catégories d'industrie. La formation inadéquate pourrait être l'une des raisons

expliquant que certains points de vérification aient été laissés de côté dans les dossiers que nous avons examinés.

Par ailleurs, un grand nombre de vérificateurs nous ont également dit que le ministère finançait rarement les occasions de formation saisies par les vérificateurs individuels pour augmenter leurs connaissances fiscales, notamment l'adhésion à L'Association canadienne d'études fiscales et la participation au cours avancé sur la fiscalité offert par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Recommandation

Pour permettre aux vérificateurs affectés aux vérifications externes et internes de régler les questions d'imposition des corporations de manière efficace et cohérente et améliorer ainsi la perception des impôts, le ministère doit :

- **veiller à offrir aux vérificateurs affectés aux vérifications externes et internes une formation adéquate qui traite tant des questions techniques complexes que des aspects à risque élevé propres à un secteur;**
- **envisager de financer, sur une base individuelle, les initiatives en matière de formation qui étofferaient les connaissances des vérificateurs concernés.**

Réponse du ministère

Le ministère est conscient de l'importance de la formation du personnel et a adopté récemment comme priorité stratégique la formation améliorée. Dans ce but, des plans de formation technique propre à l'emploi ont été élaborés pour tous les postes de vérification de la Division.

Une unité de formation a été créée plus tôt cette année à la Direction de l'imposition des compagnies pour améliorer le matériel de formation actuel et élaborer du matériel de formation technique supplémentaire à l'intention des vérificateurs et des autres employés qui s'occupent de questions d'imposition des corporations à la Direction et dans les bureaux fiscaux régionaux.

Le ministère révisera sa politique de financement actuelle de la formation individuelle pour les vérificateurs et les autres employés dans le but d'assurer le financement des occasions de formation là où elles sont le plus nécessaires.

SOUTIEN CONSULTATIF FISCAL

Demandes présentées à l'unité de consultation fiscale

L'une des principales responsabilités de l'unité de consultation fiscale est de recommander les modifications à apporter aux dispositions législatives en vigueur et de préparer et communiquer, pour toutes les unités de la Direction, les interprétations et les décisions législatives à l'intention des contribuables. La majorité des demandes d'interprétation proviennent du secteur des vérifications externes. Les demandes doivent être adressées à l'unité de consultation fiscale sur la formule officielle (Tax Advisory Enquiry Report). Au moment de la réception des demandes, l'unité consigne la date de réception et la nature de la demande, le nom des employés à qui est assignée la demande et l'état d'avancement de la demande. Nous croyons comprendre que l'unité de consultation fiscale a préparé 54 décisions anticipées et 64 interprétations écrites au cours de l'exercice 2001-2002.

Selon la haute direction de l'unité de consultation fiscale, même s'il n'y a aucun délai obligatoire pour transmettre les résultats de sa demande à la partie intéressée, la direction estime que les auteurs d'une demande peuvent s'attendre raisonnablement à obtenir une réponse dans un délai de 90 jours. Le personnel de gestion a toutefois indiqué que l'unité avait mis entre six mois et un an pour répondre à la plupart des demandes au cours des 18 derniers mois.

L'examen du registre des demandes en cours en mars 2002 nous a permis de constater qu'il y avait 25 demandes internes en cours, dont 18 remontaient à plus de 90 jours et certaines, au mois de novembre 1998. Le personnel de gestion de l'unité de consultation fiscale nous a informés qu'il savait qu'il y avait des demandes reçues depuis longtemps, mais qu'il était incapable d'y répondre à cause en partie des postes non comblés dans le secteur. Certains postes étaient vacants depuis la fin de 2000. Au moment de notre vérification, l'unité de consultation fiscale recrutait du personnel pour les combler.

Communication des décisions de la Direction des appels en matière fiscale

Les décisions importantes rendues par la Direction des appels en matière fiscale qui entraînent, par exemple, un renversement des cotisations de vérification, ainsi que les décisions rendues par les tribunaux au sujet des cotisations de vérification, sont transmises à l'unité de consultation fiscale. Afin que ces décisions puissent guider le personnel dans les travaux de vérification futurs et l'établissement des cotisations, elles sont résumées, s'il y a lieu, et communiquées à tous les bureaux fiscaux régionaux au moyen, entre autres, des bulletins d'interprétation et d'information ou par le biais des modifications apportées aux politiques.

Le personnel de gestion de l'unité de consultation fiscale nous a informés qu'il n'avait ni examiné ni résumé, alors qu'il y avait lieu de le faire, 329 décisions d'appel en matière fiscale rendues entre juillet 2000 et mars 2002. La raison invoquée était de nouveau les postes non comblés. Au moment de notre vérification, le personnel de gestion était en voie d'embaucher une personne pour examiner et résumer les décisions. Entre-temps, les vérificateurs n'étaient pas informés des décisions d'appel en matière fiscale qui pourraient avoir une incidence sur leurs méthodes de vérification et sur leur capacité de tenir constamment compte des décisions d'appel et des décisions relatives aux cotisations dans les vérifications qu'ils entreprennent.

Recommandation

Afin d'offrir un bon service aux contribuables et d'utiliser de façon efficace les ressources de vérification, l'unité de consultation fiscale de la Direction de l'imposition des compagnies du ministère doit :

- **établir un délai normalisé pour répondre aux demandes officielles de services consultatifs fiscaux;**
- **répondre à toutes les demandes d'interprétation officielles émanant des bureaux fiscaux régionaux dans le délai normalisé établi;**
- **résumer et, s'il y a lieu, communiquer toutes les décisions d'appel en matière fiscale à toutes les parties intéressées, de façon appropriée et en temps voulu.**

Réponse du ministère

En novembre 2001, l'unité de consultation fiscale de la Direction de l'imposition des compagnies a été restructurée pour améliorer la gamme de services offerts. Les effectifs ont été augmentés. De plus, le ministère consulte présentement ses bureaux fiscaux régionaux pour établir un délai de réponse raisonnable aux demandes courantes de services consultatifs fiscaux.

L'unité de consultation fiscale accélérera le processus de résumé et d'examen des décisions d'appel importantes en matière fiscale. Le personnel affecté à l'imposition des corporations a été avisé, et continuera d'être avisé, plus rapidement des décisions et des causes fiscales qui ont un effet important sur les politiques et les pratiques du ministère en matière d'établissement des cotisations afin d'assurer un traitement rapide.

L'ÉCART FISCAL

Conformément à ce que nous avons souligné précédemment, l'un des principaux objectifs du ministère est de favoriser le niveau de conformité volontaire le plus élevé possible chez

les contribuables et de réduire ainsi l'écart fiscal (la différence entre le montant global d'impôt réellement perçu et celui qui aurait dû l'être). Pour savoir si cet objectif est atteint, il faut déterminer et surveiller l'étendue de l'écart fiscal pendant une période donnée.

Le facteur qui contribue le plus à l'écart fiscal est ce qu'on appelle couramment l'« économie clandestine ». Il s'agit d'activités économiques menées à l'insu des pouvoirs publics pour éviter l'imposition. Nous comprenons certes que les tentatives visant à évaluer l'ampleur de l'économie clandestine se heurtent à de multiples difficultés à cause de la divergence dans les définitions et les hypothèses, mais les dernières données en main révèlent un accroissement de l'activité économique clandestine qui entraîne une augmentation de l'écart fiscal. D'après une étude publiée en 2002 par L'Association canadienne d'études fiscales, l'économie clandestine a progressé de façon constante au Canada entre 1976 et 1995, passant d'environ 3,5 % à 15,7 % du produit intérieur brut (PIB). Les auteurs de l'étude estiment que ces pourcentages se sont traduits par des pertes fiscales de l'ordre de 2 milliards de dollars en 1976 et par la perte totale des recettes de 44 milliards de dollars en 1995. En plus d'augmenter du point de vue de la valeur absolue, l'économie clandestine a enregistré une croissance spectaculaire par rapport à l'économie régulière. Dans l'étude, on estime à près de 20 % du PIB la valeur de l'économie clandestine en 2002. En 2001, le PIB de l'Ontario représentait environ 40 % du PIB canadien total.

En l'absence de toute évaluation, par le ministère, des incidences de l'écart fiscal sur les recettes fiscales provinciales en provenance des corporations, nous sommes d'avis que cet écart pourrait bien être considérable.

Les préoccupations suscitées par la croissance de l'économie clandestine ont incité l'ADRC à lancer un certain nombre d'initiatives. Par exemple, l'ADRC a instauré récemment la déclaration des paiements contractuels qui exige que les entrepreneurs généraux déclarent à l'ADRC le nom des sous-traitants qu'ils embauchent et le montant qu'ils leur versent. Par ailleurs, le programme de sensibilisation du milieu est une initiative selon laquelle une équipe de vérificateurs se rend dans la collectivité pour sensibiliser les contribuables et répondre à leurs questions ou préoccupations.

La Direction de l'analyse et des politiques macroéconomiques du ministère est chargée d'établir les prévisions de recettes et d'estimer les pertes fiscales imputables à l'évasion fiscale. Toutefois, il ressort de nos discussions avec le personnel de cette Direction qu'aucune étude de l'économie clandestine du point de vue de son incidence sur les impôts sur le revenu des corporations n'a été effectuée au cours des dernières années. À notre avis, il est essentiel que le ministère cerne tous les secteurs de l'économie qui posent un risque élevé d'évasion fiscale et qui contribuent ainsi à l'écart fiscal afin d'affecter ses ressources de manière efficace pour réduire au minimum les pertes fiscales liées aux corporations.

Étant donné que le ministère n'a évalué ni la nature ni les causes de l'écart fiscal, il n'est pas en mesure de cibler ses efforts de manière efficace pour réduire l'écart fiscal ni d'évaluer l'effet des efforts déployés en ce sens.

Recommandation

Pour favoriser la réalisation de son objectif, qui est de favoriser le niveau de conformité volontaire le plus élevé possible chez les contribuables et de réduire ainsi l'écart fiscal, le ministère doit mener une étude dans les secteurs contribuant à l'écart fiscal et affecter les ressources nécessaires pour minimiser les pertes fiscales.

Réponse du ministère

Le ministère des Finances a un programme permanent d'étude relatif à l'écart fiscal et le personnel du ministère a contribué à des publications nationales sur le sujet. Ce personnel surveille de près les recherches entreprises dans les universités, dans les instituts et dans les autres organismes publics pour en appliquer les résultats à la situation de l'Ontario. Le ministère mènera davantage d'études sur les facteurs susceptibles d'améliorer la conformité volontaire et saisira les occasions d'exploiter ces facteurs.

Deux aspects déterminants de l'écart fiscal, à savoir l'effet d'une modification des taux d'imposition et le niveau d'application dans un ressort, reçoivent une attention concertée.

Le recrutement de 170 nouveaux employés a augmenté considérablement l'étendue de la vérification, comme le souligne ailleurs dans son rapport le vérificateur provincial. Par ailleurs, les taux d'imposition des corporations en Ontario ont baissé de façon spectaculaire depuis 1995 – le taux d'imposition général, de près de 20 % et le taux d'imposition des petites entreprises, de plus de 36 %.