

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 2021
2022

Juin 2022

Fournisseurs hors Québec :
perception de la taxe de vente
du Québec

Audit de performance

Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1920
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2022

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-91975-9 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-91976-6 (version PDF)



Québec, juin 2022

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A3

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Fournisseurs hors Québec : perception de la taxe de vente du Québec*. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

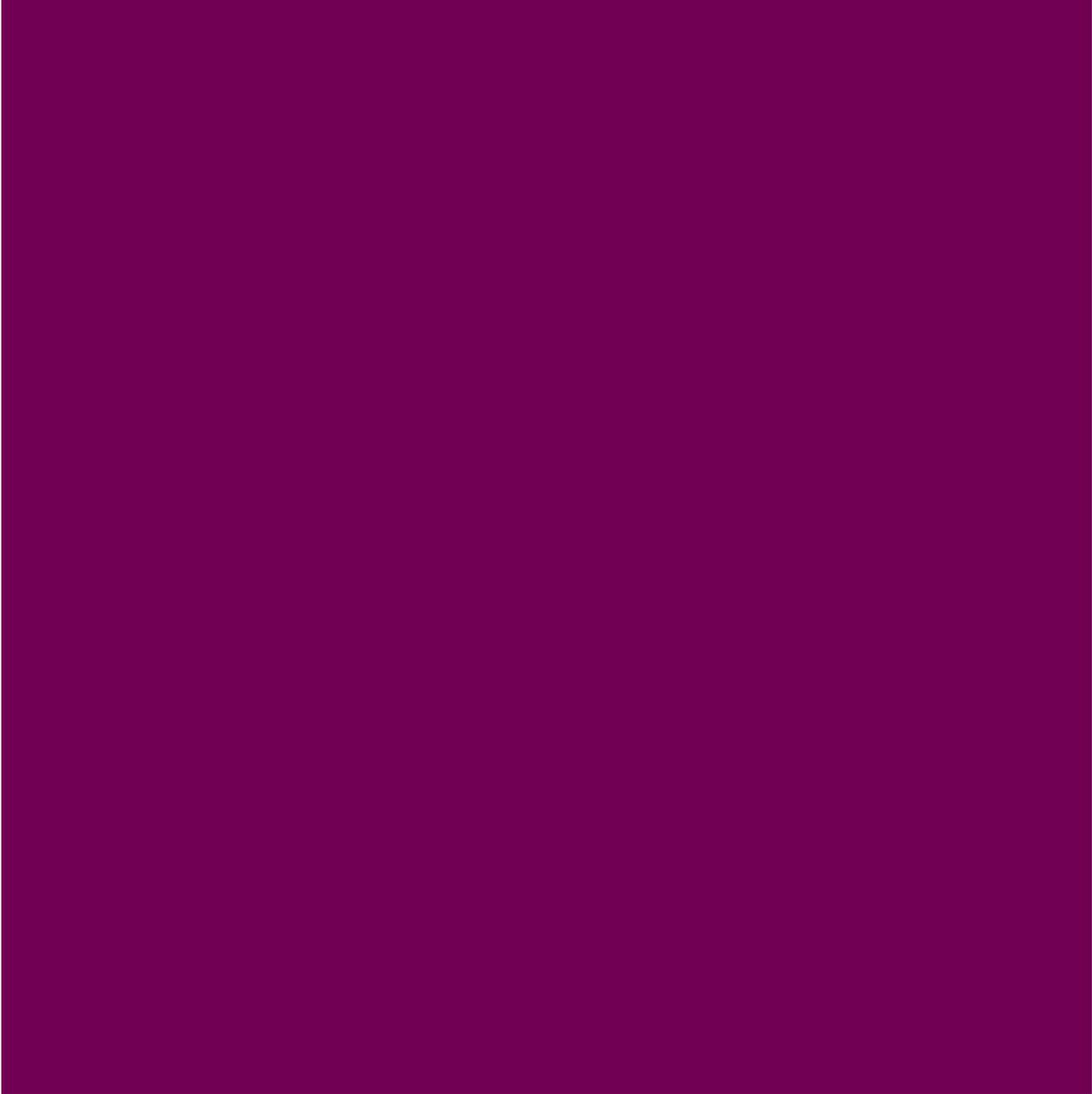
Guylaine Leclerc, FCPA auditrice

INTRODUCTION

L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser, par la réalisation d'audits, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance. Le champ de compétence du Vérificateur général s'étend principalement aux organismes publics et aux organismes du gouvernement, et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes.

Le présent tome fait part des résultats d'un audit de performance que nous avons mené sur les actions réalisées par Revenu Québec lui permettant de veiller à ce que la taxe de vente du Québec soit perçue sur les biens et services vendus à des Québécois par des fournisseurs hors Québec, incluant ceux vendus par l'entremise d'une plateforme de distribution exploitée par un tiers.



Fournisseurs hors Québec : perception de la taxe de vente du Québec

Audit de performance

Revenu Québec

EN BREF

La non-perception de la taxe de vente du Québec (TVQ) sur les ventes de biens et de services effectuées par des fournisseurs hors Québec à des consommateurs entraîne des pertes fiscales importantes estimées à environ 270 millions de dollars pour 2017 et 365 millions pour 2020. Elle crée aussi de l'iniquité à l'égard des entreprises québécoises.

De nouvelles dispositions du régime de la TVQ, qui s'appliquent de façon progressive depuis le 1^{er} janvier 2019, obligent dorénavant les fournisseurs hors Québec ainsi que certains exploitants de plateformes de distribution à percevoir et à remettre la TVQ lors de ventes à des consommateurs québécois. Cependant, les règles qui régissent leurs obligations ne permettent pas de récupérer la TVQ qui aurait dû être perçue avant leur inscription au fichier de la TVQ, d'où l'importance que Revenu Québec effectue rapidement les actions nécessaires afin que les fournisseurs ciblés s'inscrivent dans les meilleurs délais.

Revenu Québec est responsable de l'application de ces nouvelles dispositions, mais elle n'effectue pas une gestion appropriée du processus de perception et de remise de la TVQ par les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateforme de distribution ciblés. Des indices nous portent en effet à croire que les montants qui lui sont remis pourraient être plus élevés si certaines lacunes étaient corrigées, notamment les suivantes :

- Revenu Québec administre de façon inadéquate l'entente qui confie à l'Agence des services frontaliers du Canada la perception de la TVQ sur les biens provenant de fournisseurs étrangers qui sont importés par courrier ou messagerie. L'information de gestion dont elle dispose à ce sujet ainsi que sa connaissance et son suivi des activités de perception sont insuffisants.
- Son encadrement de la mise en œuvre des dispositions entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2021 pour certains biens corporels acquis par l'entremise de plateformes de distribution est insuffisant.
- Ses activités pour s'assurer de la perception et de la remise de la TVQ sur les ventes de biens incorporels (ex. : téléchargement de films ou de musique) et sur les ventes des fournisseurs canadiens hors Québec doivent faire l'objet d'améliorations, notamment en ce qui concerne l'identification et la sollicitation des fournisseurs et exploitants de plateformes de distribution visés, le suivi de leur demande d'inscription au fichier de la TVQ et les montants de TVQ remis.

Finalement, Revenu Québec se limite au montant total de TVQ perçu pour démontrer l'atteinte des objectifs visés par les nouvelles dispositions, qui sont de limiter les pertes fiscales et de traiter équitablement tous les fournisseurs. Cette donnée ne permet pas de déterminer dans quelle mesure ses activités permettent de récupérer les pertes fiscales attribuables à la non-perception de la TVQ par les fournisseurs hors Québec.

CONSTATS

1

Malgré les mesures mises en place, le Québec subit toujours des pertes fiscales pour les biens provenant de l'étranger importés au Québec par courrier ou messagerie.

2

Les dispositions entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2021 font en sorte que la TVQ doit dorénavant être perçue sur des biens qui sont vendus par l'entremise de plateformes de distribution. Bien que ces dispositions aient été introduites récemment, Revenu Québec doit améliorer ses contrôles afin d'augmenter la récupération fiscale sur ces biens.

3

Bien que Revenu Québec ait réalisé différentes activités afin de s'assurer que les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution qui sont assujettis au régime simplifié se conforment à leurs obligations, des indices suggèrent que la récupération fiscale pourrait être plus élevée.

4

Jusqu'à maintenant, Revenu Québec n'évalue pas adéquatement l'atteinte des objectifs des mesures, soit de limiter les pertes fiscales de ce secteur et de traiter équitablement les fournisseurs. Des travaux additionnels devront être réalisés.

ÉQUIPE

Alain Fortin

Directeur général d'audit

Robert Ratté

Directeur d'audit

Laurent LeBrun Verge

Raoudha Najar

SIGLES

ASFC Agence des services frontaliers du Canada

TPS Taxe sur les produits et services

TVQ Taxe de vente du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	9
Malgré les mesures mises en place, le Québec subit toujours des pertes fiscales pour les biens provenant de l'étranger importés au Québec par courrier ou messagerie.	16
Les dispositions entrées en vigueur le 1 ^{er} juillet 2021 font en sorte que la TVQ doit dorénavant être perçue sur des biens qui sont vendus par l'entremise de plateformes de distribution. Bien que ces dispositions aient été introduites récemment, Revenu Québec doit améliorer ses contrôles afin d'augmenter la récupération fiscale sur ces biens.	23
Bien que Revenu Québec ait réalisé différentes activités afin de s'assurer que les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution qui sont assujettis au régime simplifié se conforment à leurs obligations, des indices suggèrent que la récupération fiscale pourrait être plus élevée.....	29
Jusqu'à maintenant, Revenu Québec n'évalue pas adéquatement l'atteinte des objectifs des mesures, soit de limiter les pertes fiscales de ce secteur et de traiter équitablement les fournisseurs. Des travaux additionnels devront être réalisés.	39
Recommandations.....	45
Commentaires de l'entité auditée.....	46
Renseignements additionnels.....	51

MISE EN CONTEXTE

- 1 La taxe de vente du Québec (TVQ) s'applique aux biens et services acquis pour être consommés au Québec, peu importe d'où ils proviennent. Toutefois, le commerce en ligne présente des défis importants au regard de la perception de cette taxe, du fait qu'il permet au consommateur d'acquérir des biens et des services directement auprès de fournisseurs qui ne sont pas physiquement présents au Québec.
- 2 À titre de responsable de l'administration fiscale, Revenu Québec doit veiller à ce que les taxes soient perçues par les fournisseurs de biens et services et lui soient remises. Elle doit cerner les enjeux relatifs à la perception de la TVQ, les faire connaître au ministère des Finances, mettre en œuvre des actions permettant de répondre à ces enjeux et s'assurer de la conformité fiscale des fournisseurs.
- 3 Au cours des dernières années, pour mieux encadrer les achats en ligne effectués auprès de fournisseurs hors Québec, des modifications ont été apportées à la *Loi sur la taxe de vente du Québec* en ce qui concerne la perception et la remise de la TVQ sur les biens et services vendus par ces derniers. Les dispositions qui découlent de ces modifications sont appliquées de façon progressive depuis le 1^{er} janvier 2019.

Fournisseurs hors Québec

Il s'agit de fournisseurs qui ne résident pas au Québec et qui ne vendent pas de biens ou de services dans le cadre d'une entreprise exploitée au Québec. Il existe deux types de fournisseurs hors Québec : ceux d'ailleurs au Canada, appelés fournisseurs canadiens hors Québec, et ceux des autres pays, soit les fournisseurs étrangers.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 4 D'une part, les pertes fiscales attribuables à la non-perception de la TVQ sur les ventes en ligne des fournisseurs hors Québec à des consommateurs québécois sont importantes. Par exemple, elles ont été évaluées à environ 270 millions de dollars pour l'année 2017 dans le Plan d'action pour assurer l'équité fiscale préparé conjointement par le ministère des Finances et Revenu Québec en 2017.
- 5 D'autre part, l'existence de ces pertes fiscales est connue depuis plusieurs années. En effet, dans un rapport publié en mars 2015, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise indiquait que Revenu Québec avait estimé à 165 millions de dollars les pertes fiscales liées aux achats en ligne auprès de fournisseurs étrangers pour l'année 2012.
- 6 De plus, lorsque les fournisseurs hors Québec n'appliquent pas la TVQ sur leurs ventes, ils profitent d'un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises québécoises, qui sont généralement tenues de percevoir la TVQ sur les ventes qu'elles effectuent au Québec.
- 7 Puisque le nombre et la valeur des biens et services achetés en ligne par les consommateurs québécois augmentent, il est important que des actions appropriées soient mises en place, notamment par Revenu Québec.

8 Enfin, puisque les nouvelles dispositions de la *Loi sur la taxe de vente du Québec* prévoient que la TVQ ne peut pas être réclamée aux fournisseurs hors Québec et aux exploitants de plateformes de distribution pour les périodes qui précèdent leur inscription au fichier de la TVQ de Revenu Québec, nous avons jugé important, malgré l'entrée en vigueur récente de certaines de ces dispositions, de nous assurer que Revenu Québec administre adéquatement leur mise en place, car tout délai d'inscription par rapport aux délais prescrits entraîne des pertes fiscales.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

9 L'objectif de notre audit était de nous assurer que Revenu Québec cible et réalise des actions lui permettant de veiller à ce que la TVQ soit perçue sur les biens et services vendus à des Québécois par des fournisseurs hors Québec, incluant ceux vendus par l'entremise d'une plateforme de distribution exploitée par un tiers.

10 Nos travaux ont porté sur une période de six ans, allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2021. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

11 L'objectif de l'audit et la portée des travaux, de même que les définitions des principaux termes utilisés dans ce rapport, sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Le commerce en ligne au Québec, en bref

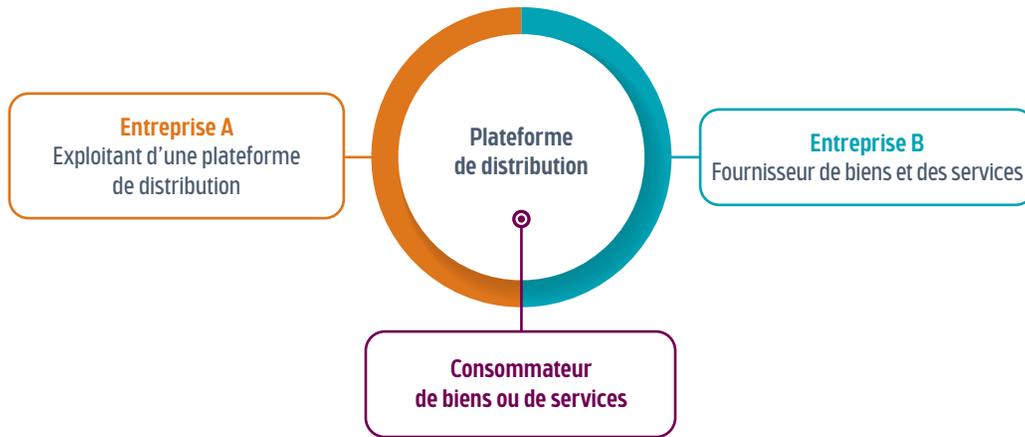
Achats en ligne

12 Un achat en ligne effectué par un consommateur auprès d'un fournisseur hors Québec peut être fait par l'entremise :

- du site Web transactionnel du fournisseur ;
- d'une plateforme de distribution exploitée par un tiers.

13 De façon générale, une plateforme de distribution est une plateforme numérique qui facilite la réalisation de ventes de biens et services par des fournisseurs tiers à des consommateurs.

La figure 1 illustre le mode de fonctionnement d'une telle plateforme.

FIGURE 1 Mode de fonctionnement d'une plateforme de distribution exploitée par un tiers

14 Concrètement, les pratiques des entreprises qui exploitent les plateformes de distribution sont variées. Leurs façons de faire rendent difficile l'identification de l'intervenant responsable de la perception et de la remise de la TVQ. Par exemple :

- l'exploitant d'une plateforme de distribution peut vendre, ou non, des biens et des services à des consommateurs par l'entremise de sa plateforme ;
- le fournisseur qui utilise les services d'un exploitant d'une plateforme de distribution pour vendre ses biens et services les liste sur la plateforme, mais les responsabilités de l'exploitant et les services qu'il offre au fournisseur peuvent varier selon l'entente de service conclue (ex. : entreposage des biens, livraison, facturation, paiement).

Catégories de biens et services

15 Le consommateur peut se procurer une variété importante de produits en ligne. Il en existe trois types : les biens qui ont une existence physique, soit les biens corporels, les biens qui n'ont pas d'existence physique, soit les biens incorporels, et finalement, les services. Des exemples sont présentés ci-après.

Biens corporels

- Vêtements
- Appareils électroniques
- Équipements sportifs

Biens incorporels

- Films et musique téléchargeables
- Jeux vidéo et logiciels téléchargeables

Services

- Billets d'avion
- Forfaits de cellulaire ou de télévision

Évolution de la valeur des achats en ligne

16 Au Québec, la valeur des achats en ligne a augmenté de façon importante au cours des dernières années. La figure 2 illustre cette tendance. Il est à noter que la méthode utilisée pour colliger les données présentées varie selon les années.

FIGURE 2 Augmentation de la valeur annuelle des achats en ligne au Québec (en milliards de dollars)



Sources : Centre facilitant la recherche et l'innovation dans les organisations, Revenu Québec.

Dispositions pour les achats hors Québec et pertes fiscales en décaissant

17 Avant 2019, les fournisseurs hors Québec n'avaient pas à percevoir et à remettre la TVQ lorsque leurs ventes étaient taxables, puisqu'ils n'étaient pas assujettis à la *Loi sur la taxe de vente du Québec*.

18 Selon la *Loi sur la taxe de vente du Québec*, les consommateurs québécois doivent verser au gouvernement la TVQ applicable aux produits qu'ils ont acquis lorsqu'elle n'a pas été perçue. Toutefois, comme il est mentionné dans le budget 2018-2019 du gouvernement, les consommateurs se conforment très peu à cette forme d'autocotisation.

19 Par ailleurs, lorsque des biens corporels achetés auprès de fournisseurs étrangers sont importés au Canada par courrier ou messagerie, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est responsable de la perception de la TVQ sur ces biens en vertu d'une entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral conclue en 1992.

20 Avec pour objectifs de diminuer les pertes fiscales liées aux achats effectués hors Québec et d'éliminer l'avantage concurrentiel dont profitaient les fournisseurs hors Québec, les orientations suivantes ont été définies dans le Plan d'action pour assurer l'équité fiscale en 2017 :

- Pour les biens corporels et incorporels provenant du reste du Canada, ainsi que pour les biens incorporels provenant de l'étranger, le gouvernement entend exiger la perception de la TVQ par les entreprises, même si elles n'ont pas de présence physique ou significative au Québec.
- Pour les biens corporels provenant de l'étranger, le gouvernement souhaite appuyer l'ASFC afin d'assurer la perception de la TVQ sur les biens qui transitent par les centres de traitement du courrier international.

21 Revenu Québec a révisé son calcul de l'estimation des pertes fiscales annuelles liées à la non-perception de la TVQ sur les ventes effectuées par des fournisseurs hors Québec et des plateformes de distribution auprès des consommateurs québécois (tableau 1). Bien que la méthode utilisée pour estimer ces pertes soit différente pour chacune des années présentées dans le tableau, les données démontrent que les pertes estimées pour 2020 étaient importantes, d'où la nécessité de s'assurer que les activités de perception de la TVQ sont optimales. En effet, comme l'indique le tableau 1, pour l'année 2020 :

- il y aurait eu des pertes de 42,8 millions de dollars liées aux ventes de biens incorporels et de services, malgré l'entrée en vigueur de dispositions légales visant ces ventes en 2019, qui ont permis de diminuer ces pertes ;
- des pertes de 318,6 millions de dollars auraient été attribuables aux ventes de biens corporels effectuées par des fournisseurs étrangers ou par l'entremise de plateformes de distribution exploitées par des tiers.

TABLEAU 1 Estimation des pertes fiscales selon le type de fournisseurs et la catégorie de biens et services (en millions de dollars)

	2017	Du 1 ^{er} avril 2018 au 31 mars 2019	2020
Fournisseurs canadiens hors Québec			
Biens incorporels et services	1,1	0,6	0,7
Biens corporels	42,0	16,2	4,0
Sous-total	43,1	16,8	4,7
Fournisseurs étrangers			
Biens incorporels et services	68,4	99,6	42,1
Biens corporels	158,4	172,8	318,6
Sous-total	226,8	272,4	360,7
Total	269,9	289,2	365,4

Source : Revenu Québec.

22 Les nouvelles dispositions qui découlent des modifications apportées à la *Loi sur la taxe de vente du Québec* à la suite de la publication du Plan d'action pour assurer l'équité fiscale en 2017 obligent les fournisseurs hors Québec ainsi que les exploitants de certaines plateformes de distribution à s'inscrire au fichier de la TVQ de Revenu Québec, à percevoir la TVQ et à la remettre à Revenu Québec. Les dates de mise en application de ces dispositions ainsi que les fournisseurs et exploitants de plateformes de distribution ciblés par chacune d'elles sont présentés ci-après :

- à compter du 1^{er} janvier 2019 : fournisseurs étrangers et exploitants de plateformes de distribution qui permettent à de tels fournisseurs d'effectuer des ventes de biens incorporels ou de services à des consommateurs québécois ;
- à compter du 1^{er} septembre 2019 : fournisseurs canadiens hors Québec qui vendent des biens corporels à des consommateurs québécois ;

- à compter du 1^{er} septembre 2019 : fournisseurs canadiens hors Québec et exploitants de plateformes de distribution qui permettent à de tels fournisseurs d'effectuer des ventes de biens incorporels ou de services à des consommateurs québécois ;
- à compter du 1^{er} juillet 2021 : fournisseurs étrangers et exploitants de plateformes de distribution qui permettent à de tels fournisseurs d'effectuer des ventes de biens corporels entreposés au Canada.

23 Les modifications à la *Loi sur la taxe de vente du Québec* incluent également la mise en place d'un régime simplifié d'inscription au fichier de la TVQ et de versement de la TVQ visant à faciliter le respect des obligations fiscales par les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution.

Perception de la TVQ

24 La TVQ s'applique au taux de 9,975 % sur le prix de vente. Elle doit être perçue lors de la vente de la plupart des biens et services consommés au Québec, exception faite de certains biens et services non taxables (ex. : produits alimentaires de base, livres, certains médicaments).

25 Les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution qui perçoivent la TVQ agissent à titre de mandataires du gouvernement du Québec pour percevoir cette taxe et la remettre à Revenu Québec.

26 Pour ce faire, ils sont tenus de s'inscrire au fichier de la TVQ de Revenu Québec selon le régime qui s'applique à leur situation (régime régulier ou régime simplifié). Certaines caractéristiques des deux régimes sont présentées ci-après.

	Critères	Perception de la TVQ	Déclaration et remise de la TVQ
Régime régulier	<ul style="list-style-type: none"> ■ Personne qui exerce des activités commerciales au Québec ■ Présence physique ou significative au Québec ■ Ventes annuelles taxables excédant 30 000 dollars 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Toutes les ventes taxables effectuées au Québec 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Période de déclaration et de versement basée sur le chiffre d'affaires (mensuelle, trimestrielle ou annuelle)
Régime simplifié	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fournisseur hors Québec et exploitant d'une plateforme de distribution qui effectue des ventes pour des fournisseurs hors Québec ■ Ventes annuelles taxables excédant 30 000 dollars 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Toutes les ventes taxables à des consommateurs québécois 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quatre fois par année

27 Les responsabilités des fournisseurs quant à la perception et à la remise de la TVQ varient en fonction de divers éléments, tels que le type de biens, la plateforme utilisée (site Web transactionnel du fournisseur ou plateforme exploitée par un tiers), le statut d'inscription (selon le régime) et le lieu d'expédition.

Sujets abordés dans les constats

28 Les liens entre les quatre grands constats du présent rapport et les différentes dispositions légales entrées en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2019 à l'égard des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution sont présentés ci-après.

Biens et fournisseurs concernés	Date d'entrée en vigueur des dispositions fiscales	Sujets abordés dans les constats	
Biens provenant de l'étranger qui sont livrés par courrier ou messagerie	s. o. ¹	Constat 1 : Gestion de l'entente avec l'ASFC	Constat 4 : Objectifs et enjeux relatifs au processus de perception de la TVQ par les fournisseurs hors Québec
Biens incorporels et services vendus par des fournisseurs étrangers ou des exploitants de plateformes de distribution qui permettent à de tels fournisseurs d'effectuer des ventes	1 ^{er} janvier 2019	Constat 3 : Activités et contrôles relatifs à ces dispositions	
Biens corporels vendus par des fournisseurs canadiens hors Québec Biens incorporels et services vendus par des fournisseurs canadiens hors Québec ou des exploitants de plateformes de distribution qui permettent à de tels fournisseurs d'effectuer des ventes	1 ^{er} septembre 2019		
Biens corporels entreposés au Canada vendus par des fournisseurs étrangers ou des exploitants de plateformes de distribution qui permettent à des fournisseurs non inscrits d'effectuer des ventes	1 ^{er} juillet 2021	Constat 2 : Encadrement de la mise en œuvre des mesures	

1. En vertu de l'entente conclue en 1992, le gouvernement du Canada doit percevoir la TVQ pour le gouvernement du Québec sur les biens importés au Canada qui sont livrés par courrier ou messagerie à des consommateurs québécois.

Malgré les mesures mises en place, le Québec subit toujours des pertes fiscales pour les biens provenant de l'étranger importés au Québec par courrier ou messagerie.

Qu'avons-nous constaté ?

29 Rappelons dans un premier temps qu'en raison d'une entente conclue entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada en 1992, l'ASFC est responsable, pour le compte du gouvernement du Québec, de la perception de la TVQ sur les biens provenant de l'étranger destinés à des consommateurs québécois et qui sont livrés par courrier ou messagerie.

30 Des indices laissent croire que le Québec subit des pertes fiscales importantes liées à ces importations. Par exemple, de 2012 à 2020, la TVQ remise au gouvernement du Québec pour les biens transportés par courrier est restée stable, soit à environ 5,4 millions de dollars par année, alors que la valeur des achats en ligne et le nombre de colis expédiés au Canada à partir de l'étranger ont connu une augmentation significative.

31 L'information de gestion dont dispose Revenu Québec, ainsi que sa connaissance et son suivi des activités de perception de l'ASFC sont insuffisants.

32 La seule action prévue pour atteindre l'objectif inscrit au Plan stratégique 2020-2023 de Revenu Québec, qui est en lien avec les pertes fiscales attribuables aux biens importés par courrier ou messagerie, consiste à former un comité de travail avec l'ASFC. Revenu Québec nous a indiqué que des actions supplémentaires seraient effectuées si les discussions avec l'ASFC n'aboutissent pas à une solution qui répond aux attentes du Québec.

Pourquoi ce constat est-il important ?

33 Le nombre de biens importés au Québec par courrier ou messagerie est en constante augmentation. Des actions doivent donc être entreprises pour limiter les pertes fiscales qui découlent de ces importations.

34 Une meilleure gestion de la taxation des biens importés au Canada par courrier ou messagerie à destination du Québec permettrait d'assurer une meilleure équité entre les fournisseurs étrangers et les fournisseurs québécois.

Ce qui appuie notre constat

35 En vertu de l'entente conclue en 1992, qui a fait l'objet de quelques modifications en 1994 et en 1995, le gouvernement du Canada est responsable de la perception de certaines taxes à la consommation. Il doit percevoir, pour le gouvernement du Québec, la TVQ sur les biens provenant de l'étranger qui sont livrés par courrier ou messagerie à des consommateurs québécois.

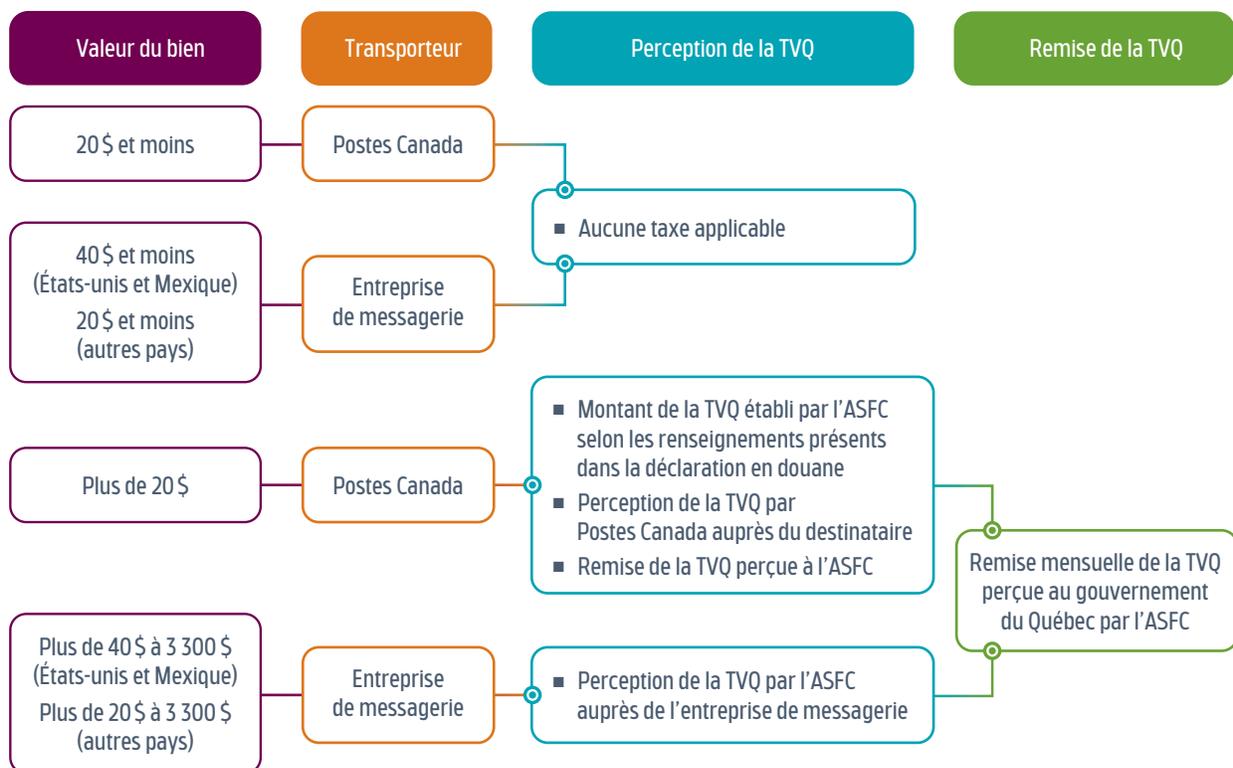
36 Deux principaux intervenants ont été nommés pour donner suite aux engagements contenus dans cette entente, soit :

- Revenu Québec, qui agit à titre de représentant du gouvernement du Québec pour l'administration de l'entente ;
- l'ASFC, qui est responsable de gérer la perception de la TVQ sur les biens importés au Canada.

37 Dans le cas des biens ciblés par l'entente, le processus de perception de la TVQ varie selon divers facteurs, tels que la valeur du bien expédié et le transporteur utilisé. Le transporteur doit remettre les montants de TVQ applicables aux biens importés à l'ASFC. Ces sommes sont ensuite remises mensuellement au gouvernement du Québec. La figure 3 présente sommairement ce processus.

38 Comme nos travaux portaient sur les activités de Revenu Québec à l'égard de la gestion de l'entente, ils étaient principalement basés sur l'information dont dispose Revenu Québec. Étant donné que le partage d'information entre Revenu Québec et l'ASFC est limité, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir toutes les précisions désirées, notamment celles concernant les activités de perception de la TVQ réalisées par l'ASFC, ainsi que les données relatives aux biens importés (ex. : leur nombre, leur valeur).

FIGURE 3 Perception et remise de la TVQ pour les biens importés expédiés par courrier ou messagerie¹ à des consommateurs québécois



1. Les biens importés par messagerie dont la valeur est supérieure à 3 300 dollars sont exclus.

Indices élevés de pertes fiscales

39 Des indices laissent croire que le Québec subit des pertes fiscales importantes attribuables aux biens achetés par des consommateurs québécois, qui sont expédiés au Québec par courrier ou messagerie à partir de l'extérieur du Canada. Quelques-uns de ces indices sont présentés ci-après.

TVQ remise pour les biens livrés par courrier

40 Les biens qui proviennent de l'étranger et qui sont livrés par courrier transitent par l'un des trois centres de traitement du courrier international de Postes Canada situés à Vancouver, à Toronto et à Montréal. L'ASFC doit établir leur admissibilité et imposer les droits et taxes applicables. Selon Revenu Québec, chaque centre est responsable de traiter les colis provenant d'une ou de plusieurs régions ciblées. Par exemple, les colis en provenance de l'Asie seraient traités par le centre de Vancouver.

41 Nous avons constaté que la TVQ remise à Revenu Québec pour les biens provenant de l'étranger livrés par courrier est restée stable ces dix dernières années, soit à environ 5,4 millions de dollars par année de 2012 à 2022 (tableau 2), alors que les achats en ligne ont connu une augmentation importante au cours de la même période.

TABLEAU 2 TVQ remise à Revenu Québec par l'ASFC ces dix dernières années
(en millions de dollars)

Mode d'expédition	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ¹
Par courrier	5,4	5,4	5,3	5,2	5,1	5,9	5,8	5,4	5,5	5,4
Par messagerie	13,4	13,5	15,2	16,9	17,1	18,5	20,7	20,9	33,8	48,1
Total	18,8	18,9	20,5	22,1	22,2	24,4	26,5	26,3	39,3	53,5

1. Les données ne couvrent que les 11 premiers mois de l'année 2021.

42 Afin de valider la pertinence du montant de TVQ remis à Revenu Québec annuellement pour les biens livrés à partir de l'étranger par courrier, nous avons voulu évaluer la cohérence entre ce montant, le nombre de colis livrés au Québec et la valeur des biens qu'ils contenaient. Puisque Revenu Québec ne dispose pas de ces renseignements, nous avons consulté les rapports annuels de Postes Canada. Bien que ces renseignements ne soient pas non plus indiqués dans ces rapports, l'information qu'ils contiennent révèle que le nombre annuel de colis expédiés par courrier au Canada à partir de l'étranger a augmenté significativement au cours des dernières années. Par exemple, de 2016 à 2020, ce nombre a plus que doublé puisqu'il est passé de 40 millions à 84 millions. Il ne nous paraît donc pas cohérent que le montant de TVQ remis n'ait pas augmenté aussi durant cette période.

43 Par ailleurs, selon l'entente conclue entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada, la TVQ doit être perçue par le Canada sur les biens qui sont livrés par courrier ou messagerie et qui transitent par les bureaux de douanes en territoire québécois ou à tout autre endroit sur ce territoire. Cependant, Revenu Québec n'a pas été en mesure de nous démontrer que la TVQ applicable aux biens qui transitent par les centres de traitement du courrier international de Toronto et de Vancouver est perçue.

TVQ remise pour les biens livrés par messagerie

44 Bien que la TVQ remise à Revenu Québec pour les biens livrés par messagerie ait augmenté au cours des années (tableau 2), des enjeux liés aux pratiques en place suggèrent que des pertes fiscales pourraient tout de même être associées à ces biens.

45 Le Programme des messageries d'expéditions de faible valeur a été mis en place pour accélérer le traitement des biens livrés par messagerie ayant une valeur maximale de 3 300 dollars. Dans le cadre de ce programme, l'entreprise de messagerie doit établir le montant de taxes dues, puis le remettre à l'ASFC.

46 Selon une note de l'ASFC publiée en septembre 2016, la TVQ payable sur les biens visés par ce programme est calculée en fonction de la province dans laquelle les marchandises sont dédouanées. Par exemple, les marchandises dédouanées en Ontario et destinées à des consommateurs québécois ne sont pas assujetties à la TVQ, car les marchandises n'ont pas été dédouanées au Québec.

47 De plus, dans son rapport du printemps 2019 intitulé *La taxation du commerce électronique*, le Bureau du vérificateur général du Canada soulevait divers enjeux quant à la perception de la TVQ sur les biens en provenance de l'étranger livrés par messagerie. Ces enjeux étaient les suivants :

- L'ASFC disposait d'indices selon lesquels les entreprises de messagerie ne déclaraient pas le plein montant des taxes payables au gouvernement et la valeur des biens déclarés était parfois sous-évaluée.
- L'ASFC n'avait pas pu déterminer si elle avait perçu le bon montant de taxe de vente provinciale au nom du Québec puisqu'elle n'avait pas validé ce montant.
- Le formulaire que les entreprises de messagerie utilisaient pour déclarer et remettre la taxe de vente provinciale et la taxe de vente harmonisée avait été mal conçu. Dans ce formulaire, aucune case n'était prévue pour inscrire le taux et le montant de la taxe de vente provinciale remis à l'ASFC. Le formulaire contenait seulement une case pour la taxe sur les produits et services (TPS). Il était donc plus difficile pour l'ASFC d'assurer un suivi des taxes de vente provinciales remises par les entreprises de messagerie et de les valider.

Suivi inadéquat des activités confiées à l'ASFC

48 Revenu Québec nous a indiqué que l'une de ses directions générales est chargée de l'administration de l'entente conclue en 1992 avec le gouvernement fédéral.

49 Étant donné que la perception et la remise de la TVQ ont été confiées à un tiers, soit l'ASFC, il est important que Revenu Québec veille à ce que les activités de ce tiers permettent de percevoir adéquatement la TVQ. Pour ce faire, nous avons voulu voir dans quelle mesure Revenu Québec :

- a mis en place un mécanisme de collaboration avec l'ASFC ;
- a obtenu une information de gestion lui permettant d'effectuer un suivi des opérations régulières de l'ASFC ;
- a une bonne compréhension des activités de l'ASFC ;
- est au fait des pistes d'amélioration portant sur la perception de la TVQ.

50 Or, nous avons observé que Revenu Québec effectue un suivi insuffisant des activités de perception et de remise de la TVQ confiées à l'ASFC.

Relation avec l'ASFC

51 Afin de favoriser la bonne application de l'entente, les représentants des deux parties doivent maintenir des liens étroits et constants, et s'entendre quant à toute matière visée par l'entente.

52 Nous avons toutefois observé que les échanges entre l'ASFC et Revenu Québec en lien avec l'administration de l'entente sont quasi inexistantes et qu'il n'existe aucun mécanisme de collaboration leur permettant de s'entretenir des activités et des enjeux concernant la perception de la TVQ.

Information de gestion

53 L'information dont dispose Revenu Québec ne lui permet pas d'évaluer l'efficacité du processus de perception de la TVQ pour les biens provenant de l'étranger et de s'assurer que les montants de TVQ qui lui sont remis sont adéquats.

54 En effet, les seules données dont dispose Revenu Québec sont les montants de TVQ qui lui sont remis mensuellement par l'ASFC. Elle n'a pas en sa possession d'autres données, notamment le nombre de colis expédiés au Québec traités par chaque centre de courrier des douanes et chaque transporteur, de même que la valeur des biens qu'ils contiennent.

55 De plus, Revenu Québec ne possède aucune information sur les travaux et les vérifications portant sur la perception de la TVQ qui ont été effectués par l'ASFC, alors que l'entente prévoit notamment que les douanes doivent effectuer des vérifications pour déterminer si les entreprises de messagerie perçoivent les taxes provinciales.

Activités de perception de la TVQ confiées à l'ASFC

56 À titre de représentant du gouvernement du Québec, Revenu Québec doit avoir une connaissance appropriée des activités de perception de la TVQ menées par l'ASFC. Voici quelques exemples qui démontrent que sa connaissance des activités de l'ASFC est limitée :

- La description du processus de perception et de remise de la TVQ administré par l'ASFC préparée par Revenu Québec est incomplète et n'a pas été validée par l'ASFC. Il est donc difficile pour Revenu Québec de s'assurer que les activités de perception sont bien effectuées et que la TVQ remise est adéquate.
- Revenu Québec a utilisé une étude commanditée par une entreprise de messagerie, publiée sur Internet en mars 2017, pour déterminer la source des pertes fiscales attribuables à la non-perception de la TVQ par les fournisseurs étrangers. Selon cette étude, la TVQ serait perçue sur seulement 25 % des biens importés par courrier au Canada, mais sur la totalité des biens importés par messagerie.
- Lors d'une visite au centre de courrier des douanes de Montréal en mars 2017, Revenu Québec a été informée par l'ASFC que le seuil d'exemption de taxe fluctuait selon la capacité de traitement du centre, alors que ce seuil est établi à 20 dollars.
- En ce qui concerne les biens corporels d'une valeur maximale de 3 300 dollars livrés par messagerie, le formulaire à remplir lors de l'importation ne fait référence qu'aux taxes fédérales. Revenu Québec n'a pas pu nous expliquer comment l'ASFC détermine le montant de TVQ devant être perçu ni de nous confirmer que les sommes dues lui sont remises.
- Revenu Québec n'a pas été en mesure de nous démontrer que la TVQ a été perçue et remise pour les biens qui transitent par les centres de traitement du courrier international de Toronto et de Vancouver.

Connaissance des travaux d'amélioration de l'ASFC

57 Il est indiqué dans le Plan d'action pour assurer l'équité fiscale publié en 2017 que la modernisation des centres de traitement du courrier international qui sera effectuée par Postes Canada en collaboration avec l'ASFC permettra d'augmenter significativement la TVQ perçue sur les biens provenant de l'étranger. Toutefois, Revenu Québec ignore la nature des travaux réalisés par l'ASFC à ce sujet ainsi que leur avancement. Elle n'a pas été en mesure de nous remettre :

- le plan d'intervention de l'ASFC et son état d'avancement ;
- la preuve que des discussions avec l'ASFC en lien avec ce plan ont eu lieu.

Activités d'amélioration

58 Étant donné que le nombre de colis est en constante augmentation et que des indices suggèrent que des pertes fiscales importantes découlent de la non-perception de la TVQ sur des biens importés par courrier ou messagerie, il est important que Revenu Québec se dote d'un plan d'intervention et précise les actions à mettre en œuvre afin de maximiser la récupération fiscale sur ces importations. Or, Revenu Québec ne s'est pas dotée d'un tel plan.

59 Un des objectifs du plan stratégique 2020-2023 de Revenu Québec est d'adapter ses interventions au commerce en ligne et à l'économie collaborative. Elle n'a pourtant prévu qu'une action liée aux biens importés par courrier ou messagerie afin d'atteindre cet objectif, soit la mise en place d'un comité de travail avec l'ASFC. Revenu Québec nous a mentionné que, dans l'éventualité où le comité n'est pas mis en place ou si les discussions n'aboutissent pas sur une conclusion acceptable, elle discutera des mesures à prendre avec le ministère des Finances.

CONSTAT 2

Les dispositions entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2021 font en sorte que la TVQ doit dorénavant être perçue sur des biens qui sont vendus par l'entremise de plateformes de distribution. Bien que ces dispositions aient été introduites récemment, Revenu Québec doit améliorer ses contrôles afin d'augmenter la récupération fiscale sur ces biens.

Qu'avons-nous constaté ?

60 Rappelons que de nouvelles dispositions légales qui se sont ajoutées le 1^{er} juillet 2021 à celles qui sont en application depuis 2019 font en sorte que la TVQ doit notamment être perçue par :

- les fournisseurs étrangers lors de ventes de biens corporels ;
- les exploitants d'une plateforme de distribution lors de ventes de biens corporels conclues par l'entremise de leur plateforme par un fournisseur non inscrit au fichier de la TVQ.

61 Bien que ces dispositions aient été introduites récemment, il est important que Revenu Québec encadre adéquatement leur mise en application, notamment en raison de l'importance des pertes fiscales qui peuvent être occasionnées si ces dispositions ne sont pas respectées. Or, ce n'est pas le cas. Nous avons notamment observé :

- que le suivi de la mise en application des nouvelles dispositions par les fournisseurs et les exploitants de plateformes de distribution d'envergure est inadéquat ;
- que des balises de gestion importantes ne sont pas définies par le comité directeur de projet créé pour encadrer la mise en application des nouvelles dispositions ;
- qu'aucune validation du potentiel de récupération fiscale n'est effectuée.

62 Par ailleurs, en date du 31 décembre 2021, les exploitants de trois des cinq plateformes de distribution d'envergure auxquelles nous nous sommes intéressés avaient demandé et obtenu un délai pour appliquer les nouvelles dispositions. Ces entreprises prévoyaient de se conformer entièrement aux dispositions entre avril et juillet 2022. En ce qui concerne les exploitants des deux autres plateformes, leur demande de délai était toujours en cours d'analyse. Les demandes de report n'avaient pas été analysées ni autorisées par le comité directeur du projet, alors qu'elles ont un impact significatif sur la récupération fiscale.

Pourquoi ce constat est-il important ?

63 Les pertes fiscales attribuables à la non-perception de la TVQ sur les biens corporels vendus par des fournisseurs étrangers sont importantes. Alors qu'elles étaient estimées à 158 millions de dollars en 2017, elles ont été évaluées à 318,6 millions pour 2020. Revenu Québec n'est pas en mesure de déterminer dans quelle proportion ces pertes fiscales sont attribuables à la non-perception de la TVQ sur :

- les biens corporels importés par courrier ou messagerie par des consommateurs québécois (objet du constat 1) ;
- les biens corporels importés pour être vendus par des fournisseurs étrangers à des consommateurs québécois, incluant ceux vendus par l'entremise d'une plateforme de distribution exploitée par un tiers (objet du présent constat).

64 De plus, les règles qui régissent les obligations des fournisseurs hors Québec relatives à la TVQ font en sorte que la taxe ne peut être récupérée pour les périodes qui précèdent leur inscription au fichier de la TVQ. Il est donc important de mettre en place un encadrement qui permettra de s'assurer que les entreprises respectent leurs obligations dans les meilleurs délais.

Ce qui appuie ce constat

65 Afin d'encadrer la mise en œuvre des nouvelles dispositions, Revenu Québec a mis sur pied un projet auquel participent divers groupes de travail et comités. Le pouvoir décisionnel revient à un comité directeur. En plus de prendre les décisions liées à l'orientation et à l'évolution du projet, le comité directeur est responsable du respect de la portée du mandat ainsi que de l'atteinte de ses objectifs. La structure de gouvernance de ce projet ainsi que les responsabilités des différents intervenants sont présentées ci-après.

Intervenants	Responsabilités
Comité directeur du projet	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prendre les décisions liées à l'orientation et à l'évolution du projet ■ S'assurer du respect de la portée du projet et des délais ■ Approuver les changements importants ■ S'assurer de l'atteinte des objectifs ■ Approuver les biens livrables ■ Communiquer toute information pertinente à la haute direction
Comité de suivi du projet	<ul style="list-style-type: none"> ■ S'assurer de l'avancement des travaux ■ Effectuer une reddition de comptes
Groupes de travail <ul style="list-style-type: none"> ■ Processus opérationnel ■ Communication ■ Mise en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dresser un inventaire des activités liées à leur mandat ■ Procéder aux analyses

66 Revenu Québec nous a précisé que la structure de gouvernance du projet inclut également un comité stratégique qui est notamment responsable des grandes orientations du projet. Nos travaux indiquent que la dernière rencontre du comité stratégique s'est tenue au mois de mai 2021. Il n'est donc pas intervenu dans la gestion de la mise en application des dispositions entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021.

67 Nos travaux ont fait ressortir que le comité directeur du projet ne s'est réuni qu'à trois reprises en 2021, soit en juin, en juillet et en octobre, et que la durée des rencontres a été d'environ une heure seulement. Considérant que les changements apportés au régime de la TVQ sont complexes et que Revenu Québec estime que les dispositions mises en œuvre permettront d'éviter d'importantes pertes fiscales, les travaux du comité directeur et le temps qu'il alloue au projet sont insuffisants. En effet, sur la base des comptes rendus des réunions et de l'information qui y est présentée, nous avons observé que des points importants n'ont pas été couverts, notamment :

- le suivi de la mise en œuvre des nouvelles dispositions qui ciblent les fournisseurs et les exploitants de plateformes de distribution d'envergure ;
- les balises de gestion ;
- la validation du potentiel de récupération fiscale associé aux dispositions en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021.

Suivi inadéquat de la mise en œuvre des nouvelles dispositions

68 Bien que les dispositions soient récemment entrées en vigueur, Revenu Québec doit porter une attention particulière à l'avancement de leur mise en œuvre et s'assurer que les entreprises qui y sont assujetties respectent leurs obligations rapidement, car la TVQ non perçue avant qu'une entreprise soit inscrite ne peut pas être récupérée. De plus, les pertes fiscales ayant donné lieu à ces dispositions sont importantes et le gouvernement prévoit la remise de sommes supplémentaires à court terme. À cet égard, dans son budget 2021-2022, il prévoit des revenus de TVQ de 83 millions de dollars pour l'année 2021-2022. Le tableau 3 présente les prévisions de revenus de TVQ pour les cinq prochaines années.

TABLEAU 3 Prévisions de revenus de TVQ selon le budget 2021-2022 du gouvernement (en millions de dollars)

2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	Total
83,0	120,3	137,7	157,4	181,3	679,7

69 Puisque certaines des plateformes ciblées par les nouvelles dispositions détiennent d'importantes parts du marché du commerce en ligne québécois, elles devraient faire l'objet d'un suivi par le comité directeur du projet. Or, lorsque les exploitants des plateformes demandent des reports pour la mise en application des dispositions, le comité directeur du projet n'en est pas informé et ne peut donc pas intervenir. Pourtant, ces reports ont un impact significatif sur la récupération fiscale.

70 Lors de notre examen des comptes rendus des réunions du comité directeur, nous avons observé que ce dernier n'a pas effectué de suivi de l'état d'avancement de la mise en application des nouvelles dispositions par les exploitants de plateformes de distribution d'envergure, car aucune information à cet effet ne lui a été transmise. Les éléments d'information suivants pourraient être communiqués et suivis régulièrement par le comité directeur :

- interventions effectuées par Revenu Québec auprès des exploitants de plateformes de distribution et communications échangées avec ceux-ci ;
- démarches entreprises par les exploitants de plateformes de distribution quant à l'application des nouvelles dispositions ;
- difficultés rencontrées par les exploitants de plateformes de distribution ;
- pertes fiscales estimées ;
- délais supplémentaires accordés pour la mise en application des nouvelles dispositions.

71 Afin d'évaluer l'avancement de la mise en application des nouvelles dispositions par les exploitants de plateformes de distribution d'envergure, nous avons demandé à Revenu Québec de nous transmettre les dossiers de cinq de ces entreprises qui doivent dorénavant percevoir la TVQ sur les ventes ciblées par les dispositions en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021.

72 Lors de ses discussions avec les fournisseurs et les exploitants de plateformes de distribution sur l'octroi de délais supplémentaires pour se conformer aux nouvelles dispositions, Revenu Québec aurait pu collecter l'information nécessaire pour évaluer l'impact financier des délais accordés. Ce n'est pourtant pas le cas.

73 Notre examen des documents qui nous ont été transmis a fait ressortir plusieurs problèmes qui confirment que le comité directeur du projet doit faire un suivi des dossiers des exploitants de plateformes de distribution d'envergure et prendre position. Voici des exemples de situations qui auraient dû lui être présentées :

- Un exploitant d'une plateforme dont les versements sont d'environ 800 000 dollars par trimestre a indiqué dans sa demande qu'il cesserait de percevoir la TVQ à compter du 1^{er} juillet 2021, ce qu'il a fait. Aucune analyse de cette situation n'a été retracée dans les documents qui nous ont été soumis par Revenu Québec. Un délai a été accordé jusqu'au 30 avril 2022 sans que la demande ait été présentée au comité directeur.
- Un exploitant d'une plateforme a obtenu un délai jusqu'au 1^{er} juillet 2022 sans que sa demande ait été présentée au comité directeur et sans que des aspects légaux importants aient été analysés par la Direction générale de la législation de Revenu Québec.
- En date de la fin de nos travaux, soit en décembre 2021, deux des cinq demandes de report étaient toujours en cours d'analyse à Revenu Québec, alors que l'une d'elles a été présentée en juillet 2021 pour un report d'un an.

Balises de gestion non traitées

74 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le comité directeur est responsable des décisions liées à l'orientation et à l'évolution du projet. Par conséquent, il devrait être au fait des enjeux importants et approuver toute intervention pouvant avoir un impact sur l'atteinte des deux objectifs du projet, soit réduire les pertes fiscales et assurer le traitement équitable de tous les fournisseurs.

75 La mise en œuvre des nouvelles dispositions présente de nombreux défis qui exigent que le comité directeur prenne position, ce qui n'est pas le cas actuellement. Quelques exemples d'activités importantes qui n'ont pas été abordées par le comité directeur sont présentés ci-après. Nos observations sont basées sur l'examen des comptes rendus des réunions du comité directeur du projet et des documents appropriés.

Identification et sollicitation des fournisseurs et des exploitants de plateformes

76 Il s'agit d'une activité importante au cours de laquelle Revenu Québec identifie les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution qui pourraient devoir percevoir et remettre la TVQ, et les incite à se conformer aux nouvelles dispositions. Le comité directeur n'a pas été informé de la méthode utilisée ni de l'identité des fournisseurs et des exploitants de plateformes de distribution qui ont été approchés.

Représentants de Revenu Québec intervenant auprès des fournisseurs et des exploitants de plateformes

77 Comme certaines des entreprises ciblées sont d'envergure internationale et disposent de moyens importants, l'intervention de Revenu Québec auprès de celles-ci doit être effectuée par des personnes de niveau hiérarchique approprié. Le comité directeur du projet n'a pas défini d'orientation à ce sujet.

78 Les nouvelles dispositions sont d'une grande importance financière et leur application est complexe. Pourtant, pour quatre des cinq entreprises sur lesquelles nous avons demandé de l'information détaillée, les représentants de Revenu Québec qui sont intervenus auprès d'elles afin de les informer des dispositions, de leur proposer un accompagnement et d'obtenir des renseignements n'occupaient pas un poste de cadre.

Souplesse administrative

79 Le gouvernement a établi des orientations quant à l'application des nouvelles dispositions qui nécessitent une prise de position du comité directeur du projet. Dans son annonce du 20 mai 2021 relative à la TVQ en matière de commerce en ligne, le ministère des Finances mentionnait que :

- les fournisseurs et les exploitants de plateformes de distribution devaient se conformer aux dispositions dans les 12 mois suivant leur date de mise en vigueur le 1^{er} juillet 2021 ;

- à l'intérieur de cette période de 12 mois, lorsqu'un fournisseur ne pouvait s'inscrire au fichier de la TVQ dans les délais prescrits, il devait démontrer qu'il avait pris des mesures raisonnables pour être accompagné par Revenu Québec ;
- après cette période de 12 mois, soit à compter du 1^{er} juillet 2022, les pénalités prévues dans la *Loi sur l'administration fiscale* devaient être imposées aux fournisseurs et aux exploitants de plateformes de distribution en défaut de se conformer aux dispositions.

80 Or, l'approche proposée par le ministère des Finances comporte des éléments qui sont sujets à interprétation, notamment la démonstration attendue de la part des entreprises ciblées à l'égard des mesures raisonnables qui ont été prises et ce qui constitue un délai raisonnable pour commencer à percevoir la TVQ. Le comité directeur n'a pas tenu de discussions et n'a pas établi d'orientations concernant ces éléments. De plus, le processus d'approbation des demandes de délai des entreprises n'a pas été discuté ni approuvé par le comité directeur.

Validation du potentiel de récupération fiscale associé aux dispositions en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021

81 Revenu Québec croit que les nouvelles dispositions permettront de récupérer une part importante des pertes fiscales estimées à 318,6 millions de dollars qui sont attribuables à la non-perception de la TVQ sur les biens corporels vendus par des fournisseurs étrangers. Toutefois, cette affirmation n'est pas appuyée par une documentation.

82 Comme mentionné précédemment, malgré ses échanges avec les fournisseurs et les exploitants de plateformes de distribution d'envergure sur l'octroi de délais pour se conformer aux nouvelles dispositions, Revenu Québec ne collecte pas l'information nécessaire pour évaluer l'impact financier des délais accordés. Cette information aurait permis d'évaluer le potentiel de récupération fiscale associé aux dispositions en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021.

83 Étant donné la volonté du gouvernement de réduire les pertes fiscales et d'assurer un traitement équitable des fournisseurs de biens et services, il est important d'évaluer rapidement si les nouvelles dispositions auront les retombées attendues. Dans la négative, de nouvelles approches devront être considérées afin de maximiser la récupération fiscale.

CONSTAT 3

Bien que Revenu Québec ait réalisé différentes activités afin de s'assurer que les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution qui sont assujettis au régime simplifié se conforment à leurs obligations, des indices suggèrent que la récupération fiscale pourrait être plus élevée.

Qu'avons-nous constaté ?

84 Comme mentionné précédemment, depuis 2019, certains fournisseurs hors Québec et exploitants de plateformes de distribution doivent s'inscrire au fichier de la TVQ de Revenu Québec et percevoir la taxe lorsqu'ils vendent des biens à des consommateurs québécois. Voici les dates d'entrée en vigueur de ces différentes dispositions.

-
- | | |
|------------------------------------|--|
| 1^{er} janvier 2019 | <ul style="list-style-type: none"> ■ les fournisseurs étrangers doivent percevoir la TVQ sur les biens incorporels et les services qu'ils vendent à des consommateurs québécois ; ■ les exploitants de plateformes de distribution doivent percevoir la TVQ sur les biens incorporels et les services vendus par des fournisseurs étrangers à des consommateurs québécois par l'entremise de leur plateforme ; |
|------------------------------------|--|
-
- | | |
|--------------------------------------|--|
| 1^{er} septembre 2019 | <ul style="list-style-type: none"> ■ les fournisseurs canadiens hors Québec doivent percevoir la TVQ sur les biens corporels, les biens incorporels et les services qu'ils vendent à des consommateurs québécois ; ■ les exploitants de plateformes de distribution doivent percevoir la TVQ sur les biens incorporels et les services vendus par des fournisseurs canadiens hors Québec à des consommateurs québécois par l'entremise de leur plateforme. |
|--------------------------------------|--|
-

85 Ces nouvelles dispositions ont permis de réduire les pertes fiscales. Toutefois, des indices nous portent à croire que les montants remis à Revenu Québec par les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution inscrits au fichier de la TVQ dans le cadre du régime simplifié pourraient être plus élevés. En effet, le processus mis en place par Revenu Québec afin d'encadrer la perception et la remise de la TVQ doit être amélioré, notamment à l'égard de l'identification et de la sollicitation des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution ainsi que du suivi des demandes d'inscription au fichier de la TVQ et des sommes de TVQ remises.

Pourquoi ce constat est-il important ?

86 Les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution inscrits dans le cadre du régime simplifié sont tenus de déclarer et de remettre eux-mêmes la TVQ à Revenu Québec. Bien que Revenu Québec s'attende à ce que les entreprises visées fassent preuve de civisme fiscal et s'acquittent dûment de leurs obligations fiscales, elle doit s'en assurer.

87 En effet, le risque que les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution visés par le régime simplifié ne se conforment pas aux obligations prévues à la *Loi sur la taxe de vente du Québec* est bien présent. Comme ces entreprises ne sont pas établies au Québec, elles pourraient ne pas être au fait de ces obligations.

88 Selon cette même loi, la TVQ ne peut être réclamée aux fournisseurs hors Québec et aux exploitants de plateformes de distribution pour les périodes qui précèdent leur inscription au fichier de la TVQ. Il est donc important que le processus de gestion de ces fournisseurs et exploitants de plateformes de distribution mis en place par Revenu Québec permette d'identifier et d'inscrire rapidement ceux qui effectuent des ventes auprès de Québécois.

Ce qui appuie notre constat

89 Depuis l'introduction, en 2019, de nouvelles dispositions, les fournisseurs hors Québec ainsi que certains exploitants de plateformes de distribution ont l'obligation de s'inscrire au fichier de la TVQ, de percevoir la TVQ et de la remettre à Revenu Québec.

90 Comme le montre le tableau 4, la TVQ perçue par les entreprises inscrites dans le cadre du régime simplifié a augmenté de façon importante en 2020 et en 2021. Cela est notamment attribuable à la pandémie de COVID-19, qui a entraîné un changement dans les habitudes de consommation et d'acquisition de biens des Québécois. En effet, les achats en ligne ont connu une forte augmentation.

TABLEAU 4 TVQ remise par les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution (en millions de dollars)

	Avant la pandémie		Pendant la pandémie	
	2019	2020	2021	2021 ¹
Fournisseurs étrangers				
Biens incorporels et services	95,4	126,1		166,7
Fournisseurs canadiens hors Québec				
Biens corporels, biens incorporels et services	6,3	34,2		44,6
Total	101,7	160,3		211,3

1. Les résultats sont basés sur des données réelles pour les trois premiers trimestres et sur une estimation pour le dernier trimestre de l'année.

Source : Revenu Québec.

91 Revenu Québec estime que, pour l'année 2020, des pertes fiscales de 42,8 millions de dollars étaient dues aux ventes de biens incorporels et de services, et ce, malgré la mise en place, en 2019, des dispositions visant ces ventes.

92 Le processus de gestion des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution visés par le régime simplifié comprend plusieurs étapes, qui sont résumées ci-après.

Étape	Description
1 Identification	Trouver les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution qui effectuent des ventes auprès de consommateurs québécois.
2 Sollicitation	Communiquer avec les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution identifiés afin d'obtenir de l'information supplémentaire portant sur leurs pratiques d'affaires et, lorsque requis, les inviter à s'inscrire au fichier de la TVQ.
3 Inscription	Examiner les demandes d'inscription reçues et inscrire au fichier de la TVQ les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution dont la demande est recevable.
4 Déclaration et remise de la TVQ	S'assurer que chaque fournisseur hors Québec et exploitant d'une plateforme de distribution produit ses déclarations et remet les sommes dues, et ce, en temps opportun.
5 Publication de la liste des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution	Publier la liste des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution inscrits au fichier de la TVQ sur son site Web.
6 Vérification	S'assurer que les montants de TVQ remis par les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution sont conformes.

93 À la lumière de notre analyse des étapes du processus, des indices nous portent à croire que les montants de TVQ remis à Revenu Québec par les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution pourraient être plus élevés. Ces indices sont présentés ci-après.

Étapes 1 et 2 – Identification et sollicitation : démarche non rigoureuse

94 Revenu Québec n'a pas mis en place une démarche suffisamment rigoureuse pour identifier et solliciter les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution assujettis aux dispositions qui sont entrées en vigueur en 2019. Bien que Revenu Québec ait développé des instructions de travail, celles-ci ne couvrent pas les éléments présentés ci-après.

95 Par exemple, pour retracer les sites transactionnels de ces fournisseurs et exploitants et identifier les entreprises qui devraient être inscrites, une analyse par secteur d'activité est un outil pour identifier les entités qui devraient être assujetties. Or, Revenu Québec n'a pas été en mesure de nous démontrer qu'elle effectue ce type d'analyse de manière structurée et en temps opportun. Nous avons nous-mêmes procédé à une analyse pour un important secteur du commerce en ligne, qui regroupe 15 sites Internet attirant chacun plus de 2 millions de visiteurs canadiens par mois. Huit de ces sites Internet n'ont pas été identifiés par Revenu Québec, ce qui peut occasionner d'importantes pertes fiscales. En guise de comparaison, l'une de ces entreprises qui n'avait pas été identifiée et qui s'est volontairement inscrite au fichier de la TVQ, et dont le site attire environ 2 millions de visiteurs canadiens mensuellement, a remis à Revenu Québec un montant de TVQ de l'ordre de 5,1 millions de dollars pour l'année 2021.

96 Revenu Québec doit également déterminer le modèle de revenu des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution qu'elle a identifiés afin de s'assurer que ceux qui effectuent des ventes auprès de consommateurs québécois sont inscrits au fichier de la TVQ. Pour ce faire, elle doit recueillir différents renseignements, tels que le type de clientèle (ex. : particuliers ou entreprises) et l'entreprise responsable de percevoir la TVQ. Par ailleurs, une attention particulière devrait être portée aux multinationales, car ces dernières effectuent un nombre important de ventes en ligne et administrent un grand nombre de filiales. Or, Revenu Québec n'a pas été en mesure de nous démontrer qu'elle effectue toutes les analyses pertinentes et qu'elle dispose de tous les renseignements afin de bien les identifier.

97 Il est particulièrement important d'identifier le plus tôt possible les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution qui doivent percevoir la TVQ dans le cadre du régime simplifié puisque, selon la *Loi sur la taxe de vente du Québec*, la TVQ ne peut être récupérée pour les périodes qui précèdent leur inscription au fichier de la TVQ.

98 Nous avons observé que plusieurs fournisseurs hors Québec n'ont pas été identifiés par Revenu Québec, mais se sont inscrits volontairement au fichier de la TVQ après la date prescrite. Nous avons examiné les dossiers de 15 fournisseurs qui s'y sont inscrits volontairement. En moyenne, ceux-ci se sont inscrits plus d'une année et demie après la date prescrite. En date du 30 septembre 2021, ces fournisseurs avaient remis à Revenu Québec environ 14,1 millions de dollars de TVQ.

99 En outre, plusieurs des entreprises qui ont été sollicitées par Revenu Québec ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux. Sur les 259 fournisseurs étrangers qui ont été sollicités, 36 (14 %) n'avaient pas fait l'objet d'un suivi adéquat en date de la fin de nos travaux. Ainsi, les demandes d'information de Revenu Québec auprès de ces 36 fournisseurs sont demeurées sans réponse et ces derniers n'ont pas été inscrits au fichier de la TVQ à la fin de nos travaux.

100 Enfin, Revenu Québec doit mener ses activités d'identification et de sollicitation en continu, car l'environnement économique dans lequel les entreprises évoluent se transforme rapidement. En effet, de nouvelles pratiques d'affaires sont mises en place et de nouveaux sites transactionnels sont mis en ligne. Or, les documents qui nous ont été transmis ne nous permettent pas d'apprécier les activités d'identification et de sollicitation réalisées, notamment parce que de nombreuses informations ne sont pas inscrites et qu'il n'y a aucune information sur les travaux effectués.

Étape 3 – Inscription : analyse inadéquate des demandes

101 Plus de 2 500 entreprises ont soumis une demande d'inscription au fichier de la TVQ. Parmi ces entreprises, 1 168 ont été inscrites au fichier et 1 422 (55 %) ont fait l'objet d'un refus de la part de Revenu Québec, car elles ne répondaient pas à certains critères (tableau 5).

TABLEAU 5 Nombre de demandes d'inscription au fichier de la TVQ dans le cadre du régime simplifié au 30 juin 2021

	Fournisseurs étrangers	Fournisseurs canadiens hors Québec	Total
Demandes d'inscription acceptées	171	997	1 168
Demandes d'inscription refusées	270	1 152	1 422
Total	441	2 149	2 590

Source : Revenu Québec.

Information recueillie

102 Comme mentionné précédemment, des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution ont l'obligation de s'inscrire au fichier de la TVQ dans le cadre du régime simplifié lorsqu'ils effectuent des ventes à des consommateurs québécois et que ces ventes s'élèvent à plus de 30 000 dollars par année.

103 Nous avons observé que le processus d'inscription mis en place par Revenu Québec ne lui permet pas de connaître suffisamment les activités des demandeurs et de s'assurer que ceux-ci respectent les deux critères d'admissibilité pour s'inscrire dans le cadre du régime simplifié. En effet, l'information colligée par Revenu Québec et son analyse de cette information sont rudimentaires.

Ventes effectuées auprès d'autres entreprises

104 Les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution inscrits dans le cadre du régime simplifié doivent percevoir la TVQ seulement sur les ventes à des consommateurs québécois. Lors de ventes à des entreprises québécoises, la perception de la TVQ par des entreprises inscrites selon le régime simplifié entraîne une charge administrative additionnelle :

- Les entreprises québécoises qui versent la TVQ à des fournisseurs hors Québec ou à des exploitants de plateformes de distribution inscrits au régime simplifié ne peuvent pas réclamer ces taxes dans leurs déclarations de TVQ. Elles doivent plutôt tenter d'obtenir un remboursement auprès de ceux qui ont effectué les ventes, ce qui constitue un fardeau administratif qui peut s'avérer important pour les entreprises québécoises.
- Si les fournisseurs hors Québec ou les exploitants de plateformes de distribution effectuent ce remboursement, ils doivent apporter des ajustements à leurs propres déclarations de TVQ pour récupérer ces sommes auprès de Revenu Québec. Revenu Québec doit ensuite déterminer si les ajustements sont conformes.

105 Nous avons examiné les sites Web de différents fournisseurs hors Québec et exploitants de plateformes de distribution inscrits dans le cadre du régime simplifié, ce qui nous a permis d'en relever 20 dont les biens et services semblaient principalement destinés à des entreprises. La TVQ remise par ces fournisseurs et exploitants à Revenu Québec depuis leur inscription totalisait environ 25,5 millions de dollars au 30 septembre 2021. Une part importante de cette somme pourrait provenir d'entreprises québécoises qui ne peuvent réclamer la TVQ payée à ces fournisseurs et exploitants de plateformes de distribution dans leurs déclarations.

Exemple à l'appui

Un fournisseur spécialisé dans le développement et la commercialisation de logiciels destinés à des entreprises s'est inscrit au fichier de la TVQ dans le cadre du régime simplifié. Il offre des services de développement de logiciels, de gestion de projet ainsi que de collaboration. De mars 2019 à septembre 2021, il a versé environ 3,2 millions de dollars de TVQ à Revenu Québec. Étant donné que les services de ce fournisseur semblent s'adresser à des entreprises, Revenu Québec pourrait avoir à rembourser une part importante de cette somme.

Valeur réelle des ventes taxables

106 Le processus d'inscription mis en place par Revenu Québec ne lui permet pas d'évaluer adéquatement la valeur des ventes taxables effectuées par un fournisseur hors Québec auprès de consommateurs québécois en une année. En fait, Revenu Québec obtient cette information en posant la question directement au fournisseur, mais elle ne la valide pas par la suite, même s'il s'agit d'un des principaux critères d'assujettissement à la *Loi sur la taxe de vente du Québec*.

107 Environ 550 entreprises ont indiqué à Revenu Québec qu'elles croyaient que leurs ventes annuelles au Québec étaient inférieures à 30 000 dollars, mais avaient choisi de s'inscrire volontairement au fichier de la TVQ. D'après les montants de TVQ remis à Revenu Québec par certains de ces fournisseurs, leur chiffre d'affaires est pourtant largement supérieur à ce seuil. Selon les données que nous avons recueillies sur 20 de ces fournisseurs, si ces derniers ne s'étaient pas inscrits volontairement, des pertes fiscales de 3,1 millions de dollars par année auraient été enregistrées.

Exemple à l'appui

Un fournisseur spécialisé dans la sécurisation des communications qui circulent sur les réseaux de télécommunication publics (ex. : Internet, téléphonie) a soumis une demande pour s'inscrire au fichier de la TVQ dans le cadre du régime simplifié. Le fournisseur a indiqué à Revenu Québec que ses ventes annuelles auprès de particuliers québécois étaient inférieures au seuil minimal de 30 000 dollars, mais qu'il désirait tout de même s'inscrire. Depuis son inscription, il remet à Revenu Québec un montant de TVQ d'environ 77 600 dollars par trimestre, ce qui représente des ventes annuelles de près de 3,1 millions de dollars, soit 100 fois le seuil minimal.

108 Au 30 juin 2021, 131 entreprises ayant soumis une demande d'inscription n'avaient pas été inscrites par Revenu Québec, parce qu'elles avaient indiqué que la valeur de leurs ventes annuelles auprès de consommateurs québécois était inférieure au seuil minimal de 30 000 dollars. Étant donné que l'information sur laquelle se base Revenu Québec pour prendre sa décision est peu fiable, il est possible que des entreprises ne soient pas inscrites au fichier de la TVQ alors qu'elles devraient l'être.

Suivi des demandes d'inscription refusées

109 Environ 1 400 demandes d'inscription au fichier de la TVQ provenant de fournisseurs hors Québec ou d'exploitants de plateformes de distribution ont été refusées par Revenu Québec. Une analyse rigoureuse de ces demandes est importante, car une mauvaise décision peut notamment entraîner des pertes fiscales. Nos travaux indiquent que Revenu Québec ne fait pas un suivi approprié des demandes rejetées. En effet :

- aucune information de gestion sur les motifs de refus n'est colligée et analysée ;
- aucun suivi des demandes refusées n'est effectué, même lorsqu'un demandeur indique qu'il a l'intention de s'inscrire dans le cadre du régime régulier.

110 Afin de présenter un portrait de la situation, nous avons procédé à l'examen des motifs de refus et colligé l'information obtenue. Nous avons observé qu'environ 788 (55 %) des 1 422 entreprises dont la demande d'inscription au régime simplifié a été refusée par Revenu Québec ont indiqué qu'elles étaient déjà inscrites dans le cadre du régime régulier ou avaient l'intention de le faire (tableau 6).

TABLEAU 6 Demandes d'inscription refusées par Revenu Québec au 30 juin 2021 selon le motif de refus

Motif de refus	Nombre	%
Fournisseur prévoyant de s'inscrire dans le cadre du régime régulier	600	42
Fournisseur inscrit dans le cadre du régime régulier	188	13
Ventes effectuées à des entreprises uniquement	374	26
Ventes annuelles taxables inférieures au seuil minimal de 30 000 dollars	131	9
Autres	129	10
Total	1 422	100

Source : Revenu Québec.

111 Nous avons demandé à Revenu Québec de valider si les fournisseurs qui avaient indiqué qu'ils étaient déjà inscrits dans le cadre du régime régulier ou avaient l'intention de le faire y étaient effectivement inscrits. Il s'avère qu'environ 230 de ces 788 fournisseurs n'ont pas été retrouvés dans le fichier de la TVQ. Cette situation devrait faire l'objet d'une attention particulière, car ces fournisseurs pourraient vendre des biens et des services à des consommateurs québécois sans percevoir et remettre la TVQ.

Étape 4 – Déclaration et remise de la TVQ : suivi inadéquat

112 Tous les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution inscrits dans le cadre du régime simplifié sont tenus de produire une déclaration de TVQ et de verser les sommes dues à l'intérieur d'une période de 30 jours suivant la fin de chaque trimestre civil.

113 Le montant de TVQ que remet un fournisseur à Revenu Québec se compose de la TVQ qu'il a perçue au cours du trimestre et des ajustements qu'il a demandés. Ces ajustements peuvent diminuer les sommes qui doivent être remises, ou amener Revenu Québec à effectuer un remboursement au fournisseur. Les ajustements peuvent être attribuables à différentes situations, telles que l'annulation d'abonnements ou des retours de marchandises.

114 Il est important que Revenu Québec effectue un suivi rigoureux auprès des fournisseurs hors Québec puisqu'ils peuvent ne pas être au fait des exigences relatives à la perception de la TVQ. De plus, Revenu Québec dispose de recours limités lorsqu'un fournisseur hors Québec ou un exploitant d'une plateforme de distribution ne respecte pas ses obligations. Par exemple, il ne peut inscrire une hypothèque légale sur des biens meubles ou immeubles lorsque ceux-ci sont détenus à l'extérieur du Québec.

115 Selon nos travaux, le suivi des montants de TVQ remis et des ajustements présente des lacunes qui doivent être corrigées.

Application des pénalités

116 Lorsqu'elles perçoivent la TVQ, les entreprises agissent à titre de mandataires du gouvernement du Québec. En effet, la TVQ perçue appartient au gouvernement et doit lui être remise en temps opportun.

117 En date du 30 septembre 2021, environ 6 800 déclarations de TVQ avaient été produites par les fournisseurs hors Québec et exploitants de plateformes de distribution inscrits dans le cadre du régime simplifié. Lorsque ceux-ci ne remettent pas à Revenu Québec les sommes dues dans les délais prescrits, une pénalité maximale de 15 % de ces sommes est prévue par la *Loi sur l'administration fiscale*. Des intérêts sont également calculés sur les sommes dues.

118 Revenu Québec n'a pas appliqué la pénalité aux fournisseurs hors Québec inscrits dans le cadre du régime simplifié durant la période de souplesse administrative, soit l'année qui suivait la date obligatoire d'inscription au fichier de la TVQ, de même que lors du premier manquement commis l'année suivant la période de souplesse administrative. Des orientations gouvernementales indiquent que des règles d'assouplissement s'appliquent lorsque le fournisseur démontre à Revenu Québec qu'il a pris des mesures raisonnables afin de respecter ses nouvelles obligations. Revenu Québec a modifié les systèmes afin de ne pas appliquer de pénalité lors de versements qui ne respectent pas les délais prévus par la *Loi sur la taxe de vente du Québec*.

119 Ainsi, environ 110 fournisseurs hors Québec ayant remis les sommes dues après les délais prescrits, que ce soit pendant la période de surlaps administratif ou au cours de l'année suivant celle-ci, ont pu éviter la pénalité à plus d'une reprise. Cette pratique est inéquitable envers les autres fournisseurs.

Validation des sommes déclarées et remises

120 Nous avons observé que Revenu Québec ne valide pas suffisamment que les sommes déclarées et remises sont adéquates. Ainsi, certains fournisseurs hors Québec pourraient percevoir des taxes sans les remettre ou effectuer des ventes sans percevoir les taxes. Voici des situations que nous avons relevées qui ne font pas l'objet d'un suivi :

- Depuis leur inscription, 90 fournisseurs hors Québec produisent leurs déclarations, mais y indiquent n'avoir perçu aucune TVQ.
- Les montants de TVQ remis chaque trimestre par certains fournisseurs hors Québec et exploitants de plateformes de distribution fluctuent de façon importante.
- Les montants de TVQ remis par certains fournisseurs hors Québec sont peu élevés compte tenu de leur volume d'activité et en comparaison avec ceux remis par leurs concurrents.

Validation des ajustements demandés

121 Une attention particulière doit être portée aux ajustements importants demandés par les fournisseurs, car ils peuvent faire diminuer les sommes qui doivent être remises ou amener Revenu Québec à effectuer un remboursement à ces fournisseurs.

122 Les ajustements demandés par les fournisseurs hors Québec depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, le 1^{er} janvier 2019, totalisaient environ 10 millions de dollars au 30 septembre 2021. Une part importante de ces ajustements provient d'un nombre limité de fournisseurs. En effet, 17 des 1 168 fournisseurs inscrits au fichier de la TVQ ont demandé des ajustements totalisant 9,2 millions de dollars.

123 Nous avons observé que Revenu Québec n'a pas effectué les validations appropriées afin de s'assurer de la pertinence de certains ajustements importants demandés. Nous lui avons demandé de nous transmettre les pièces justificatives qui appuient ces ajustements pour 4 de ces 17 fournisseurs. Nous avons pu constater que pour 3 de ces fournisseurs, dont les ajustements totalisaient 1,1 million de dollars, ses validations se sont limitées à une conversation avec un représentant de chaque entreprise, qu'aucun document appuyant les ajustements demandés ne lui a été transmis et qu'elle n'a effectué aucune autre validation.

Étape 5 – Publication de la liste des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution : utilité limitée

124 En mars 2018, dans le but de contrer d'éventuels abus, le gouvernement a demandé à Revenu Québec de mettre à la disposition des Québécois l'information leur permettant de vérifier si un fournisseur hors Québec est inscrit au fichier de la TVQ dans le cadre du régime simplifié.

125 Ainsi, une liste des fournisseurs inscrits au fichier de la TVQ est maintenant disponible sur le site Web de Revenu Québec. En consultant cette liste, le consommateur peut s'assurer qu'un fournisseur hors Québec qui perçoit la TVQ est effectivement inscrit.

126 Toutefois, puisque Revenu Québec ne s'assure pas adéquatement que les fournisseurs respectent leurs obligations, l'utilité de cette liste est diminuée.

Étape 6 – Vérification : absence de vérification des déclarations de TVQ

127 Entre le 1^{er} janvier 2019 et la fin de nos travaux, soit le 31 décembre 2021, Revenu Québec n'a effectué aucune vérification auprès des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution ciblés afin de s'assurer de l'exactitude de leurs déclarations de TVQ et des sommes remises. Selon le guide de vérification destiné aux entreprises, une vérification inclut notamment l'examen des renseignements pertinents (ex. : déclarations, registres, pièces justificatives) et peut donner lieu à l'émission d'un avis de cotisation.

128 Toutefois, des travaux d'accompagnement ont été réalisés par Revenu Québec auprès de huit fournisseurs. Les directives adoptées par Revenu Québec précisent que ces travaux visent l'élaboration de recommandations et non la délivrance d'un projet de cotisation, sauf dans le cas de taxe perçue non remise. En date de décembre 2021, les travaux d'accompagnement auprès de trois de ces huit fournisseurs étaient terminés.

129 À titre informatif, en 2020-2021, des activités de vérification ont été effectuées auprès des fournisseurs inscrits dans le cadre du régime régulier. Ces vérifications ont permis de découvrir des inexactitudes dans certaines déclarations et ont permis une récupération fiscale de plusieurs millions de dollars.

Jusqu'à maintenant, Revenu Québec n'évalue pas adéquatement l'atteinte des objectifs des mesures, soit de limiter les pertes fiscales de ce secteur et de traiter équitablement les fournisseurs. Des travaux additionnels devront être réalisés.

Qu'avons-nous constaté ?

130 Pour démontrer l'atteinte des objectifs visés par les dispositions légales qui ciblent les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution depuis 2019, Revenu Québec s'appuie sur le montant total de TVQ perçu depuis. Cette donnée ne permet toutefois pas de déterminer dans quelle mesure les activités réalisées par Revenu Québec ont permis de récupérer des pertes fiscales attribuables à la non-perception de la TVQ par des fournisseurs hors Québec. Pourtant, les indicateurs retenus à cette fin devraient prendre en compte les pertes fiscales estimées ainsi que leur évolution.

131 Par ailleurs, Revenu Québec n'a pas statué sur des enjeux majeurs auxquels elle fait face. Par exemple, elle n'a pas déterminé les moyens à privilégier pour obtenir les renseignements demandés aux fournisseurs étrangers lorsqu'ils ne lui sont pas transmis.

Pourquoi ce constat est-il important ?

132 Dans son budget 2021-2022, le gouvernement a réaffirmé sa volonté de poursuivre la mise en œuvre du Plan d'action pour assurer l'équité fiscale publié en 2017, soit la récupération des pertes fiscales qui découlent de la non-perception de la TVQ par des fournisseurs hors Québec et la nécessité de s'assurer que ceux-ci ne bénéficient pas d'un avantage concurrentiel par rapport aux fournisseurs québécois.

133 En raison du rôle qui lui a été confié, Revenu Québec doit réaliser des actions lui permettant de répondre aux attentes gouvernementales et démontrer qu'elle effectue un suivi rigoureux de l'efficacité de ses actions.

Ce qui appuie notre constat

134 Nous avons observé que plusieurs directions et comités de Revenu Québec sont impliqués dans la gestion du processus de perception de la TVQ mis en place pour les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution visés par les dispositions mises en vigueur en 2019 et en 2021.

135 Un aperçu des activités liées à ce processus et réalisées par différentes directions de Revenu Québec est présenté ci-après.

Direction	Activités
Direction générale des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrôle fiscal : <ul style="list-style-type: none"> – Identification des fournisseurs – Inscription des fournisseurs au fichier de la TVQ – Vérification de la conformité des montants de TVQ remis par les fournisseurs
Direction générale du recouvrement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Recouvrement et protection des créances ■ Prise d'actions en cas de non-production de déclarations ou de non-remise des sommes dues
Direction générale de la législation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Interprétation des lois et des règlements ■ Participation avec le ministère des Finances du Québec à l'élaboration des politiques fiscales ■ Rédaction des lois et des règlements
Direction générale de l'innovation et de l'administration	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identification des enjeux et proposition de pistes de solutions ■ Évaluation des pertes fiscales ■ Administration de l'entente relative à la perception des taxes sur les biens importés par courrier ou messagerie

136 Par ailleurs, plusieurs comités de Revenu Québec s'intéressent à la perception de la TVQ par les fournisseurs hors Québec. Leurs travaux à cet égard sont présentés ci-après.

Comité	Travaux
Comité pour assurer l'équité fiscale	Suivi des interventions liées au Plan d'action pour assurer l'équité fiscale
Comité de l'économie numérique	Discussions sur divers sujets, comme la réalisation d'un projet avec l'ASFC, les problématiques relatives à l'économie collaborative et la mise en application des dispositions
Comité de la spécialité du commerce électronique	Discussions sur divers sujets opérationnels, comme les activités réalisées et à faire ainsi que la planification des ressources
Suivi de l'objectif 4.3 du Plan stratégique 2020-2023 de Revenu Québec (Direction générale de l'innovation et de l'administration)	Suivi des initiatives visant à adapter les interventions de Revenu Québec au commerce en ligne et à l'économie collaborative, soit la perception de la TVQ applicable aux biens corporels par les fournisseurs hors Québec et l'encadrement des plateformes

137 En raison du mandat qui lui est confié, Revenu Québec doit s'assurer de l'atteinte des objectifs, cerner les situations problématiques et déterminer les interventions qui sont requises pour limiter les pertes fiscales et assurer le traitement équitable de tous les fournisseurs. Lors de nos travaux, nous avons relevé des situations qui requièrent une attention particulière, mais qui ne font pas l'objet d'un suivi adéquat de la part de Revenu Québec. En voici quelques exemples.

Absence d'une évaluation de l'atteinte des objectifs

138 Les modifications apportées à la *Loi sur la taxe de vente du Québec* avaient comme objectifs de permettre la récupération des pertes fiscales attribuables à la non-perception de la TVQ par des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution, et de faire en sorte qu'ils ne bénéficient pas d'un avantage concurrentiel par rapport aux fournisseurs québécois.

139 Cependant, Revenu Québec ignore dans quelle mesure ces deux objectifs sont atteints, car elle ne collige pas d'information de gestion lui permettant d'évaluer leur niveau de réalisation.

140 L'indicateur relatif au commerce électronique de son plan stratégique 2020-2023 ne permet pas non plus d'évaluer l'atteinte des objectifs des mesures fiscales ciblant les fournisseurs hors Québec. En effet, cet indicateur ne prend en compte que les sommes perçues. Les cibles du plan stratégique sont de percevoir 50 millions de dollars pour l'année 2021-2022 et 150 millions de dollars pour l'année 2022-2023. Ces cibles ont été conçues avant la pandémie et ne considèrent pas l'augmentation importante des achats en ligne que la pandémie a entraînée.

141 Pour évaluer adéquatement la performance de Revenu Québec, l'indicateur devrait considérer les pertes fiscales estimées ainsi que leur évolution. En effet, même si les sommes perçues semblent importantes, une augmentation des pertes fiscales estimées pourrait indiquer que les travaux effectués par Revenu Québec sont insuffisants. À titre informatif, soulignons que les pertes fiscales attribuables à la non-perception de la TVQ sur les ventes en ligne effectuées par des fournisseurs hors Québec étaient estimées par Revenu Québec à 365,4 millions de dollars pour l'année 2020.

142 En raison du rôle qui lui a été confié, Revenu Québec doit être en mesure de démontrer que les objectifs sont atteints et que le processus de gestion des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution en place est efficace.

Enjeux majeurs auxquels Revenu Québec fait face

Utilisation de recours

143 Même si Revenu Québec compte sur le civisme fiscal des fournisseurs hors Québec, il est essentiel qu'elle dispose de moyens lui permettant de s'assurer que ces derniers respectent leurs obligations. Ces obligations sont diverses et incluent notamment l'inscription au fichier de la TVQ, la perception et la remise de la TVQ perçue, la production des documents exigés par Revenu Québec lors d'une vérification fiscale, ainsi que le paiement des sommes exigées dans un avis de cotisation.

144 Comme les fournisseurs hors Québec n'ont pas de présence physique ou significative au Québec, et n'y ont pas d'actifs, les recours possibles en cas de non-conformité présentent un défi important et sont limités. Par exemple, Revenu Québec ne peut pas inscrire une hypothèque légale sur des biens meubles ou immeubles lorsque ceux-ci sont détenus à l'extérieur du Québec.

145 Bien que cette situation soit connue depuis plusieurs années, Revenu Québec nous a indiqué qu'elle effectue des travaux qui visent à élargir l'éventail de recours possibles.

146 En ce qui concerne les fournisseurs canadiens hors Québec, Revenu Québec nous a indiqué que le Québec serait la seule province à avoir des difficultés à recouvrer les créances fiscales dans d'autres provinces. Les autres provinces auraient conclu des ententes avec le gouvernement fédéral qui lui permettraient d'agir à titre de mandataire de ces provinces pour recouvrer les créances fiscales dans d'autres provinces.

147 Pour ce qui est des recours à l'encontre d'actifs détenus à l'extérieur du Canada par des fournisseurs étrangers, Revenu Québec nous a indiqué qu'elle effectue notamment des démarches auprès des autorités gouvernementales québécoises et fédérales afin de dégager des pistes de solution favorisant le recouvrement de ces actifs.

Obtention de renseignements auprès d'entreprises internationales

148 Lorsque Revenu Québec réalise ses travaux de vérification, l'un de ses principaux défis consiste à s'assurer que toutes les ventes taxables sont retracées. Ce défi se pose pour tous les types de vérifications qu'effectue Revenu Québec, mais il est particulièrement important lorsque la vérification vise des entreprises internationales, car celles-ci administrent plusieurs filiales et effectuent des opérations complexes.

149 Revenu Québec effectue des travaux de vérification qui portent sur la TVQ remise par les entreprises inscrites au fichier de la TVQ dans le cadre du régime régulier, notamment par des filiales canadiennes appartenant à de grandes entreprises internationales. Nous avons analysé quelques-uns de ses rapports de vérification. Cela nous a permis d'observer que Revenu Québec a parfois eu de la difficulté à obtenir des renseignements. En effet, des entreprises n'ont pas transmis certains renseignements et documents demandés par Revenu Québec, et cette dernière n'a pas effectué de démarches supplémentaires pour les obtenir.

Exemples à l'appui

Renseignements demandés manquants

Selon un rapport de vérification fiscale produit par Revenu Québec, une filiale canadienne d'une entreprise internationale, dont les ventes à des consommateurs québécois s'élèvent à environ un milliard de dollars par année, n'a pas transmis certains documents demandés lors de la dernière vérification.

En effet, Revenu Québec n'a pas pu obtenir la liste des entreprises liées à cette filiale ainsi que l'information sur ses ventes effectuées au Canada.

Ces renseignements étaient nécessaires pour vérifier si la TVQ avait été perçue sur toutes les ventes taxables. Pourtant, Revenu Québec s'est limitée à informer le représentant de la filiale qu'ils devraient lui être remis lors de la prochaine vérification.

Refus de fournir certains renseignements demandés

Une filiale d'une entreprise internationale n'a pas remis à Revenu Québec certains des documents demandés, en alléguant que la politique de l'entreprise ne lui permettait pas de remettre l'ensemble de ses comptes pour une vérification provinciale. Revenu Québec n'a pas poursuivi ses démarches afin d'obtenir les renseignements manquants.

150 Alors que les nouvelles dispositions ciblent les fournisseurs étrangers, Revenu Québec n'a pas déterminé les mesures à privilégier et les démarches à entreprendre afin de s'assurer que ces derniers lui transmettent les renseignements nécessaires pour effectuer ses travaux.

Différence entre les fournisseurs hors Québec et les fournisseurs québécois

151 La TVQ perçue par les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution inscrits au régime simplifié doit être remise à Revenu Québec quatre fois par année, et ce, en fonction des trimestres civils. La TVQ doit être remise dans le mois suivant la fin de la période de déclaration.

152 En ce qui concerne les fournisseurs inscrits dans le cadre du régime régulier, la période de déclaration ainsi que la fréquence et la date de remise de la TVQ sont établies en fonction du total annuel de leurs ventes taxables. Ainsi, la fréquence de déclaration d'un fournisseur est :

- mensuelle si ses ventes sont supérieures à 6 millions de dollars ;
- trimestrielle si ses ventes sont supérieures à 1,5 million de dollars, mais inférieures ou égales à 6 millions de dollars ;
- annuelle si ses ventes sont inférieures ou égales à 1,5 million de dollars.

153 Les déclarations mensuelles et trimestrielles doivent être produites au plus tard un mois après le dernier jour de la période de déclaration déterminée, et la TVQ doit être remise au même moment. Quant aux déclarations annuelles, elles doivent généralement être transmises au plus tard trois mois après le dernier jour de la période de déclaration, et des acomptes provisionnels doivent généralement être versés trimestriellement.

154 Nous avons observé que des fournisseurs hors Québec inscrits dans le cadre du régime simplifié conservent la TVQ perçue plus longtemps que ceux qui sont inscrits dans le cadre du régime régulier. Selon les données que nous avons colligées, 43 fournisseurs hors Québec inscrits dans le cadre du régime simplifié effectuent des ventes taxables annuelles de plus de 6 millions de dollars au Québec. Comme ils remettent la TVQ chaque trimestre, ils profitent des sommes perçues plus longtemps que les fournisseurs québécois, qui doivent les remettre mensuellement.

Exemple à l'appui

En 2021, 10 fournisseurs hors Québec ont versé à eux seuls 65 % de la TVQ remise à Revenu Québec cette année-là, soit 135,4 millions de dollars. Ces 10 fournisseurs sont des multinationales dont le chiffre d'affaires annuel s'élève à plus de 100 millions de dollars. En remettant la TVQ perçue à Revenu Québec sur une base trimestrielle plutôt que mensuelle, ils se trouvent à profiter de l'équivalent d'un prêt annuel d'environ 25 millions de dollars.

155 Après la mise en place de nouvelles dispositions, il est important que Revenu Québec effectue un suivi afin de cerner les éléments d'information devant être soumis aux instances supérieures.

RECOMMANDATIONS

156 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de Revenu Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Concevoir et mettre en œuvre un plan d'intervention lui permettant de maximiser la perception de la TVQ qui doit lui être remise sur les biens provenant de l'étranger qui sont importés au Québec par courrier ou messagerie.
- 2** Encadrer adéquatement la mise en œuvre des dispositions de la *Loi sur la taxe de vente du Québec* en vigueur depuis juillet 2021.
- 3** Mettre en place des contrôles qui lui permettront de s'assurer que la TVQ est perçue et remise par les fournisseurs hors Québec et les exploitants de plateformes de distribution qui sont assujettis aux dispositions de la *Loi sur la taxe de vente du Québec* concernant le régime simplifié.
- 4** Encadrer le processus de gestion des fournisseurs hors Québec et des exploitants de plateformes de distribution visés par les dispositions mises en vigueur en 2019 et en 2021, et démontrer dans quelle mesure les deux objectifs de ces dernières, soit la récupération des pertes fiscales ainsi que le traitement équitable des fournisseurs, sont atteints.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires de Revenu Québec

« Introduction

« Revenu Québec (RQ) a pris acte des quatre recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport *Fournisseurs hors Québec : perception de la taxe de vente du Québec*. La mise en œuvre du plan d'action pourra s'inscrire dans les activités régulières de l'organisation. Il convient de mentionner que l'économie numérique connaît une croissance importante, ce qui a incité le gouvernement à poser des gestes significatifs pour s'adapter à cette nouvelle réalité. Les enjeux fiscaux sont très importants et font l'objet de discussions au niveau international. À cet égard, RQ :

- est précurseur en Amérique du Nord en devenant la première administration fiscale à instaurer un régime de taxation propre au commerce électronique ;
- s'est inspiré des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des meilleures pratiques du gouvernement australien, notamment, pour élaborer sa solution ;
- utilise une approche collaborative et d'accompagnement pour atteindre ses objectifs ;
- a encaissé, grâce à ces mesures, plus de 505 millions de dollars en trois ans, ce qui dépasse largement les résultats attendus.

« RQ est conscient du défi que représente la mise en œuvre de la politique fiscale du gouvernement du Québec relativement à l'économie numérique. Malgré le court délai à l'intérieur duquel il a dû agir, et bien qu'il reste du travail à faire, les résultats obtenus jusqu'à maintenant démontrent que l'organisation est sur la bonne voie et qu'elle a, par son agilité et son expertise, atteint les objectifs qui lui ont été donnés.

« Contexte

« Annonces budgétaires

« Fortement inspiré par les travaux de l'OCDE, le ministre des Finances du Québec annonçait dans son discours sur le budget 2018-2019 un ensemble de mesures applicables au secteur du commerce électronique. Celles-ci visaient à éliminer une iniquité fiscale, résultat du manque d'adaptation du régime de taxation à l'économie numérique. L'instauration de ces nouvelles mesures se ferait en deux phases :

- Le 1^{er} janvier 2019 pour les fournisseurs non-résidents situés à l'étranger ;
- Le 1^{er} septembre 2019 pour les fournisseurs situés dans le reste du Canada.

« En novembre 2020, le gouvernement fédéral annonçait, pour la première fois, son intention de modifier, au 1^{er} juillet 2021, le régime de la TPS/TVH afin d'y inclure ses propres mesures relatives au commerce électronique. Le 20 mai 2021, le ministre des Finances du Québec annonçait l'harmonisation substantielle des règles existantes dans le régime de la TVQ aux nouvelles règles fédérales, et ce, dans une troisième phase de réalisation.

« Les entreprises non résidentes ont signifié qu'elles respecteraient les lois sanctionnées des États dans lesquels elles mènent leurs opérations. Les travaux législatifs ont été complétés dans des délais serrés. La mesure entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2021 a été sanctionnée le 29 juin.

« **Stratégie de mise en œuvre**

« Dès mars 2018, afin d'implanter les nouvelles règles dans les délais impartis, RQ a formé une équipe de spécialistes responsables de jeter les bases du nouveau régime. Les membres de la haute direction se sont également rencontrés sur une base quotidienne pour orienter et suivre l'avancement des travaux.

« Cette agilité a permis à RQ de réaliser les travaux suivants :

- rendre disponible sur son site Web l'information pertinente aux entreprises visées ;
- communiquer avec une trentaine d'associations professionnelles permettant de rejoindre leurs 600 000 membres dans le but de joindre les clientèles concernées et de faciliter les échanges avec elles ;
- créer un portail sécurisé pour cette clientèle, *Mon dossier pour les fournisseurs hors Québec*. Celui-ci met à la disposition de cette clientèle, différents services :
 - inscription d'une entreprise au fichier de la TVQ ;
 - modification des renseignements relatifs au dossier de l'entreprise ;
 - production et consultation des déclarations de TVQ.

« Ces actions concrètes contribuent à rétablir l'équité dans la perception de la TVQ envers les entreprises du Québec et à diminuer la concurrence déloyale dans l'industrie du commerce électronique.

« **Résultats**

« Les résultats obtenus vont bien au-delà de ce qui avait été anticipé, et ce, indépendamment de l'augmentation des achats en ligne observée depuis le début de la pandémie.

« Selon le discours sur le budget 2018-2019, les deux premiers volets devaient rapporter 155 M\$ au Québec entre les 1^{er} janvier 2019 et 31 mars 2023. Or, au 31 décembre 2021, c'est plus de 473,2 M\$ qui ont été récupérés.

Évolution des remises de TVQ sur les achats en ligne (en millions de dollars)								
	2016	2017	2018	Total 2017 à 2019	2019	2020	2021	Total 2019 à 2021
Fournisseurs étrangers biens corporels – perception par l'ASFC								
• Entreprises de messagerie	17,1	18,5	20,7	56,3	20,9	33,8	48,1	102,8
• Courrier	5,1	5,9	5,8	16,8	5,4	5,5	5,4	16,3
Montant de TVQ remises par l'ASFC sur les achats en ligne	22,2	24,4	26,5	73,1	26,3	39,3	53,5	119,1
	Avant les nouvelles mesures				Après les nouvelles mesures			
Fournisseurs étrangers biens incorporels et services – SINR 1	-	-	-	-	95,3	126,1	166,7	388,1
Fournisseurs canadiens hors Québec biens corporels et incorporels, services – SINR 2	-	-	-	-	6,3	34,2	44,6	85,1
Fournisseurs étrangers biens corporels – SINR 3 <i>estimation pour novembre et décembre 2021</i>	-	-	-	-	-	-	32,0	32,0
Montant TVQ remises sur les achats en ligne liés aux nouvelles mesures	-	-	-	-	101,6	160,3	243,3	505,2
Montant de TVQ remises totales	22,2	24,2	26,5	73,1	127,9	199,6	296,8	624,3
Pourcentage d'augmentation des remises de TVQ après les nouvelles mesures					386 %	408 %	455 %	424 %

« Commentaires sur les constats

« Premier constat

« Puisque la perception des taxes sur les colis aux frontières est une responsabilité de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), RQ a réalisé pendant un an, un projet pilote avec l'ASFC et Postes Canada au Centre de tri de Montréal, visant à évaluer si l'ajout d'effectifs et des modifications au processus de travail de l'ASFC permettraient une meilleure perception des taxes.

« Les résultats du projet pilote ont été bien en deçà de ce qui avait été anticipé. Toutefois, les nombreux échanges qui ont eu lieu avec l'ASFC à l'occasion du projet pilote ont permis de mieux comprendre la nouvelle réalité liée aux importations commerciales, notamment par l'utilisation des entrepôts de distribution. Or, ces biens échappaient à notre régime de taxation puisqu'ils étaient fournis par des entreprises non-résidentes qui n'étaient pas inscrites.

« Fort de ces constats, le ministère des Finances du Québec a modifié la politique fiscale pour que la TVQ soit perçue directement des fournisseurs ou des intermédiaires (plateforme numérique) au moment de la transaction (changement législatif annoncé dès juin 2021). Ces changements visent à permettre la récupération de la majeure partie des pertes fiscales estimées.

« Deuxième constat

« RQ aurait souhaité avoir plus de temps pour assurer une pleine prise en charge des mesures avant qu'un audit de performance soit réalisé. Rappelons que ces dispositions ont été adoptées en juin 2021 et sont entrées en vigueur le 1er juillet suivant et qu'en raison du court délai d'entrée en vigueur, les ministères des Finances du Québec et du Canada avaient annoncé une période de souplesse administrative d'un an afin de permettre aux entreprises de s'adapter. Depuis le départ, l'Agence du revenu du Canada et RQ travaillent en étroite collaboration pour mettre en œuvre ces mesures. RQ communique régulièrement avec les entreprises et les exploitants de plateformes afin de les aider à s'acquiescer de leurs obligations.

« L'harmonisation au régime de la TPS implique que les délais accordés aux entreprises sont identiques au provincial et au fédéral, sans qu'on puisse tenir compte de leur impact financier.

« Enfin, soulignons également que pour la prise en charge de ce mandat, Revenu Québec s'est doté d'une structure de gouvernance composée de différentes instances qui se sont réunies à plus de 150 reprises depuis le printemps 2021.

« Troisième constat

« Comme c'est le cas pour tout régime fondé sur l'autocotisation, RQ a pour mission de soutenir les entreprises dans la compréhension et l'accomplissement de leurs responsabilités fiscales. Les entreprises ont l'obligation de respecter les lois qui sont en vigueur dans les États où elles exercent leurs activités.

« À l'égard des fournisseurs hors Québec, RQ dispose d'une marge de manœuvre plus limitée pour contraindre l'adhésion. Ainsi, RQ a développé de nombreux outils afin d'encadrer l'identification et la sollicitation des fournisseurs hors Québec. Il a agi sur plusieurs fronts pour publiciser les nouvelles règles et identifier les entreprises assujetties, de sorte que, jusqu'à maintenant, plus de 1 500 nouvelles entreprises ont été inscrites.

« Quant aux efforts consacrés à la vérification des entreprises non résidentes, soulignons que RQ dispose d'un délai de quatre ans pour déterminer le montant qui peut être dû par ses mandataires. Par ailleurs, il y a lieu de préciser qu'en raison de la pandémie, RQ a dû cesser ses activités de vérification entre mars et octobre 2020, mais qui n'ont été reprises qu'en septembre 2021. Finalement, précisons que 98,5 % des revenus provenant de la TVQ sont générés par autocotisation. Les résultats obtenus démontrent que RQ a utilisé une approche lui permettant d'atteindre les cibles qui lui ont été données.

« Concernant les pénalités, il convient de rappeler que leur application se fait selon la situation factuelle propre à chaque dossier et en fonction du contexte et que le défaut de les appliquer ne saurait constituer une perte fiscale. Une décision doit donc être prise au cas par cas et le contexte de la nouveauté des mesures devait être considéré.

« Quatrième constat

« Pour évaluer le travail de RQ, le VGQ se fonde sur un élément principal, soit l'évaluation des pertes fiscales. L'évaluation des pertes fiscales est un exercice complexe élaboré à partir de certains indicateurs. Cependant, les revenus générés par les mesures sont concrets et facilement quantifiables. Toutefois, comme le suggère le VGQ, Revenu Québec utilisera son savoir et son expertise pour identifier là où il peut encore y avoir des pertes fiscales et agir pour les diminuer encore davantage.

« La fréquence de déclaration des inscrits au régime simplifié découle d'une décision de politique fiscale, élaborée en parfaite connaissance de cause et conformément aux principes directeurs de l'OCDE. L'objectif des mesures instaurées est de rétablir l'équité entre les fournisseurs québécois et étrangers de manière que leurs fournitures reçoivent le même traitement fiscal.

« **Conclusion**

« En matière de fiscalité, l'économie numérique pose des enjeux à toutes les administrations fiscales. Celles-ci cherchent les meilleurs moyens pour encadrer les entreprises de ce secteur d'activité, et ce, dans une volonté de préserver l'intégrité de leurs recettes.

« Revenu Québec tient à souligner que l'atteinte de l'équité fiscale fait partie de sa vision et que la récupération des revenus fiscaux est l'une de ses priorités. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Définitions

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2022 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que Revenu Québec cible et réalise des actions lui permettant de s'assurer que la TVQ est perçue sur les biens et services vendus à des Québécois par des fournisseurs hors Québec, incluant ceux vendus par l'entremise d'une plateforme de distribution exploitée par un tiers.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revenu Québec cerne les enjeux que présentent les ventes en ligne et détermine les mesures qui doivent être mises en place afin de percevoir les sommes dues. ■ Revenu Québec met en place des mécanismes pour s'assurer que la TVQ est perçue. Ces mécanismes incluent notamment l'identification des fournisseurs devant percevoir et remettre la taxe ainsi que leur inscription au fichier de la TVQ, la réalisation de travaux de vérification et, lorsque requis, l'exercice de recours. ■ Revenu Québec administre adéquatement l'entente conclue entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada à l'égard de la perception de la TVQ sur les biens provenant de l'étranger qui sont livrés par courrier ou messagerie.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 10 mai 2022.

Nos travaux ont porté sur les actions permettant à Revenu Québec de s'assurer que la TVQ est perçue sur les biens et services vendus à des Québécois par des fournisseurs hors Québec, incluant ceux vendus par l'entremise d'une plateforme de distribution exploitée par un tiers.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et d'employés de Revenu Québec. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant des systèmes d'information utilisés par Revenu Québec. Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage de dossiers par choix raisonné.

Nos travaux se sont déroulés principalement de février 2021 à décembre 2021. Ils ont porté sur la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2021. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Définitions

Avis de cotisation	Document émis par le gouvernement après la vérification. Il indique l'argent dû au gouvernement ou à rembourser par le gouvernement
Commerce de détail en ligne	Ensemble des activités commerciales qui sont effectuées par l'entremise du réseau Internet et qui permettent au grand public d'acheter par petites quantités des produits de consommation courante
Consommateur	Personne qui achète un produit ou un service pour son usage personnel en vue de satisfaire directement un besoin
Fournisseur	Personne physique ou morale qui fournit un bien ou un service pour lequel elle obtient une compensation
Fournisseur québécois	Personne physique ou morale qui réside au Québec et qui vend des biens et services dans le cadre d'une entreprise exploitée au Québec
Fournisseur hors Québec	Personne physique ou morale qui ne réside pas au Québec et qui vend des biens et services, mais pas dans le cadre d'une entreprise exploitée au Québec
Fournisseur canadien hors Québec	Personne physique ou morale qui ne réside pas au Québec et qui est inscrite au fichier de la TPS
Fournisseur étranger	Personne physique ou morale qui ne réside pas au Canada, qui vend des biens et services, mais pas dans le cadre d'une entreprise exploitée au Canada, et qui n'est pas inscrite au fichier de la TPS
Plateforme numérique	Espace virtuel constitué d'un site Web, d'un portail électronique, d'une passerelle, d'un magasin en ligne, d'une plateforme de distribution ou de toute autre interface électronique semblable, mais qui ne comprend pas une interface électronique dont l'unique but est de traiter des paiements
Plateforme de distribution	Plateforme numérique par l'entremise de laquelle une personne facilite la réalisation de ventes de biens et services par des fournisseurs tiers à des consommateurs

