
MINISTÈRE DES FINANCES

4.08 – Taxes sur l'essence, sur les carburants et sur le tabac

(Suivi de la section 3.08 du *Rapport annuel 2001*)

CONTEXTE

Pour l'exercice 2002-2003, le ministère a perçu un montant total de 4,2 milliards de dollars au titre des taxes de consommation sur l'essence, sur les carburants et sur le tabac. Le montant des taxes perçues pour l'exercice 2000-2001 s'élevait à 3,25 milliards de dollars, soit 6,7 % environ des recettes fiscales totales de la province.

En 2001, nous sommes arrivés à la conclusion que les politiques, les procédures et les systèmes de technologie du ministère ne lui permettaient pas d'obtenir les renseignements qui l'auraient assuré que toutes les taxes dues sur l'essence, sur les carburants et sur le tabac étaient déclarées et versées conformément aux exigences de la loi.

En ce qui concerne la perception des taxes sur l'essence et sur les carburants, nous avons constaté que le ministère n'avait pas :

- obtenu de l'information sur la quantité d'essence et de carburant diesel produite en Ontario et effectué un rapprochement avec les ventes déclarées pour s'assurer que la taxe était versée sur toute la production d'essence et de carburant, exception faite des ventes légitimement exonérées de taxe;
- comparé à intervalles réguliers les déclarations de ventes et d'achats exonérés de taxe entre percepteurs, qui portent sur des milliards de dollars, pour s'assurer que les écarts importants étaient résolus de façon adéquate ou qu'ils faisaient l'objet d'une cotisation;
- vérifié la complétude et l'exactitude des déclarations d'importations et d'exportations en les comparant aux renseignements externes fournis par les transporteurs interterritoriaux, y compris les sociétés de pipeline.

En ce qui concerne la perception des taxes sur le tabac, nous avons constaté ce qui suit :

- le ministère n'obtenait pas l'information sur la quantité de cigarettes produites en Ontario pour la comparer aux ventes de cigarettes déclarées et s'assurer ainsi que la taxe était versée sur la production totale de cigarettes, exception faite des ventes légitimement exonérées de taxe;
- un système plus efficace pour marquer les cigarettes libérées de taxe s'imposait;

-
- la complétude et l'exactitude des déclarations d'importations et d'exportations de tabac n'étaient pas vérifiées à la lumière des renseignements externes fournis, notamment ceux fournis par les transporteurs interterritoriaux de produits du tabac;
 - il n'y avait aucune assurance que la taxe sur les produits du tabac importés par des importateurs non inscrits était déclarée et versée;
 - le ministère se devait d'examiner la pertinence d'instaurer un système d'allocation pour la vente de cigares exonérés de taxe dans les réserves indiennes, semblable à celui qui existe pour les cigarettes.

Au moment de notre vérification, nous avons fait des recommandations à des fins d'amélioration à l'égard de chacun de ces aspects et le ministère s'est engagé à apporter les mesures correctives nécessaires.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

En juin 2003, le ministère nous a fait part de l'état actuel des mesures prises à l'égard de chacune de nos recommandations. Nous sommes heureux de constater que le ministère, à de nombreux égards, semble avoir fait des progrès considérables dans la mise en œuvre des mesures correctives nécessaires, comme on peut le voir ci-après.

TAXES SUR L'ESSENCE ET SUR LE CARBURANT DIESEL

Production d'essence et de carburant diesel

Recommandation

Afin de garantir que toute la production ontarienne d'essence et de carburant diesel est déclarée à titre de ventes taxables ou exonérées de taxe, le ministère doit demander aux entreprises de raffinage de fournir de l'information sur la production d'essence et de carburant diesel, la comparer aux ventes taxables et exonérées de taxe déclarées et vérifier à intervalles réguliers l'exactitude des renseignements fournis sur la production.

État actuel

Le ministère a réexaminé les incidences de cette recommandation sur le plan juridique et établi qu'il fallait un pouvoir législatif pour exiger des entreprises de raffinage qu'elles fournissent de l'information sur la production. L'article 2.1 de la *Loi de la taxe sur les carburants* et l'article 2.1 de la *Loi de la taxe sur l'essence* prévoient donc maintenant de nouvelles exigences d'inscription pour les fabricants depuis le 1^{er} juillet 2003. Un bulletin expliquant les exigences d'inscription a été publié en février 2003. Les exigences de déclaration spécifiques seront énoncées dans un autre bulletin qui sera publié au moment du dépôt des règlements qui préciseront les détails à déclarer.

La mise en œuvre des exigences de déclaration devrait prendre environ 12 mois à compter de l'établissement des exigences si l'on adopte un système manuel d'inscription et de déclaration ou 24 mois si l'on met au point un système électronique plus efficace. Le financement et la disponibilité des ressources en technologie de l'information pourraient avoir un impact sur ces délais estimatifs.

Traitement des déclarations de taxes sur l'essence et sur le carburant diesel – Ventes et achats exonérés de taxe entre percepteurs

Recommandation

Pour s'assurer que les justes montants de taxe sur l'essence et sur le carburant diesel sont déclarés et versés, le ministère doit :

- *vérifier l'exactitude des déclarations de ventes et d'achats exonérés de taxe entre percepteurs et s'assurer que les écarts importants sont repérés et qu'ils font l'objet d'un suivi et d'une cotisation, le cas échéant;*
- *communiquer clairement ce qui constitue une vente.*

État actuel

Le ministère a défini des mécanismes de responsabilisation et de déclaration plus rigoureux et en a discuté avec les intervenants de l'industrie. Ces discussions ont révélé l'existence de problèmes d'ordre pratique en ce qui concerne les déclarations de vente, notamment la nécessité d'inclure un identificateur sur les contrats de « swap » (dans le cadre desquels les percepteurs échangent des produits pétroliers en nature) de façon que l'information contenue dans les contrats puisse figurer sur les factures.

Le ministère a élaboré une ébauche de bulletin qui traite des préoccupations soulevées par les intervenants de l'industrie au cours des discussions susmentionnées. Le bulletin devrait être publié avant la fin de 2003, en attendant d'autres consultations avec l'industrie et la résolution des obstacles techniques à la mise en œuvre des exigences de déclaration.

Traitement des déclarations de taxes sur l'essence et sur le carburant diesel – Importations et exportations d'essence et de carburant diesel

Recommandation

Afin de s'assurer que toutes les importations et les exportations d'essence et de carburant diesel sont comptabilisées et que le juste montant de taxe est déclaré et versé, le ministère doit :

- *veiller à ce que tous les percepteurs de taxes sur l'essence et le carburant diesel et les transporteurs interterritoriaux, y compris les sociétés de pipeline, fournissent les renseignements exigés par la loi;*

- *vérifier l'exactitude des importations et des exportations déclarées en les comparant aux renseignements fournis par les transporteurs interterritoriaux. Lorsqu'on repère des écarts importants, il faut faire enquête et les résoudre dans les plus brefs délais;*
- *fournir à l'Agence des douanes et du revenu du Canada une liste à jour des importateurs inscrits pour faire en sorte que les importateurs non inscrits versent la taxe applicable au moment de l'importation;*
- *élaborer les formulaires nécessaires pour les déclarations de taxe des transporteurs interterritoriaux par pipeline.*

État actuel

Le ministère nous a informés que les exigences de déclaration imposées aux percepteurs et aux transporteurs interterritoriaux, y compris les sociétés de pipeline, à l'égard des importations et des exportations ont été portées à l'attention des inscrits qui ne respectent pas ces exigences. Un bulletin expliquant les exigences imposées aux transporteurs, y compris les sociétés de pipeline, a été publié en avril 2003. De plus, le projet de loi 198 a instauré des pénalités plus efficaces pour le défaut de produire les déclarations de vente et les déclarations des transporteurs.

Afin de faciliter la vérification des renseignements déclarés, le ministère étudiait, au moment de notre suivi, des solutions électroniques pour la prestation des services dans le cadre de l'initiative de déclaration électronique du Canadian Fuel Tax Project (organisme chargé de simplifier et de normaliser l'administration des taxes sur les carburants dans tous les territoires de compétence canadiens).

La Direction des services juridiques du ministère a examiné la version actualisée d'une entente de perception à la frontière de la taxe sur les produits pétroliers. L'entente comprend une disposition portant sur l'échange de renseignements à intervalles réguliers entre l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et le ministère. La version finale de l'entente est censée être prête d'ici la fin de l'exercice 2003-2004. L'entente doit garantir que l'ADRC dispose de renseignements à jour sur les importateurs inscrits pour permettre de percevoir les taxes auprès des importateurs non inscrits.

Les formulaires et les échéanciers pour les déclarations de taxe des transporteurs interterritoriaux par pipeline ont été mis au point et sont maintenant utilisés.

Remboursements de la taxe sur l'essence

Recommandation

Afin de garantir que seules les ventes d'essence admissibles sont exonérées de taxe, le ministère doit examiner les bons de vente soumis par les percepteurs aux fins de remboursement pour s'assurer de leur complétude et du caractère raisonnable des exemptions demandées à la lumière des risques évalués et effectuer un suivi des bons contestables ou incomplets pour déterminer si les achats sont bel et bien admissibles à l'exonération de taxe.

État actuel

Le ministère nous a informés que l'examen des demandes de remboursement contenues dans les déclarations des percepteurs effectué au moyen de techniques de sondage basées sur le risque avait été suspendu au cours de notre vérification en 2001 parce que les ressources concernées avaient été réaffectées à d'autres activités. Le ministère nous a informés que l'examen a repris en juin 2001 et que les demandes de remboursement continuent de faire l'objet d'une surveillance. Huit avertissements ont ainsi été émis à des détaillants qui n'avaient pas respecté les exigences; ces détaillants doivent maintenant transmettre leurs déclarations et les bons de vente à l'appui directement au ministère.

Le ministère nous a également informés qu'il examine maintenant de près les bons de vente qui lui sont soumis par des détaillants qui ont déjà présenté des demandes de remboursement contestables.

Permis d'acquisition de carburant

Recommandation

Pour garantir que le carburant diesel exonéré de taxe acheté par les titulaires d'un permis d'acquisition de carburant sert uniquement aux fins admissibles, le ministère doit :

- *surveiller et évaluer le caractère raisonnable des achats de carburant diesel exonérés de taxe déclarés par les titulaires d'un permis d'acquisition de carburant;*
- *effectuer des vérifications ou inspections à intervalles réguliers de tous les genres d'installations des titulaires de permis, à la lumière des risques évalués.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il examine maintenant tous les ans le renouvellement des permis d'acquisition de carburant servant à acheter du carburant diesel exonéré de taxe à des fins de conditionnement du kérosène et qu'il effectue des inspections sur place des installations des titulaires de permis dans les cas où il est impossible de confirmer que les pratiques commerciales actuelles sont appropriées.

Le ministère nous a également informés qu'il a passé en revue, avant le cycle de renouvellement des permis de 2002, les 163 comptes de titulaires de permis qui achètent du carburant exonéré de taxe à des fins de torréfaction du tabac. Seulement 86 permis ont été renouvelés. Les inspecteurs ont rendu visite à environ 30 des 86 torréfieurs de tabac dont le permis a été renouvelé et constaté que le processus de torréfaction avait changé et que le nouveau processus ne nécessitait plus de carburant diesel non coloré. Le ministère a annulé depuis le reste des permis des torréfieurs de tabac.

Par ailleurs, le ministère participe au sous-projet du Canadian Fuel Tax Project sur les ventes exonérées de taxe pour déterminer d'autres méthodes d'administration de ces ventes.

TAXE SUR LE TABAC

Traitement des déclarations de taxe sur le tabac – Production et contrôle des cigarettes

Recommandation

Le ministère doit veiller à ce que tous les fabricants de cigarettes :

- *soumettent les annexes exigées dans lesquelles ils doivent indiquer la quantité de cigarettes marquées pour l'Ontario produite, expédiée et en main;*
- *fournissent de l'information sur la quantité de bandes jaunes détachables acquises et utilisées.*

Le ministère doit ensuite utiliser ces renseignements pour évaluer le caractère raisonnable des ventes taxables déclarées.

État actuel

Le ministère nous a informés que tous les fabricants inscrits ont été avisés de leur obligation de produire les annexes appropriées sur la distribution et les ventes de stock avec leurs déclarations mensuelles et qu'ils le font maintenant sur une base régulière. À la suite de la réception des déclarations, le personnel du ministère compare automatiquement les deux annexes et effectue le suivi de tous les écarts.

Des modifications de la *Loi de la taxe sur le tabac* exigent que les fabricants de bandes détachables rendent compte de la fabrication et de la vente de ces bandes et restreignent les ventes aux fabricants inscrits. Les modifications exigent également que les fabricants de cigarettes achètent des bandes détachables uniquement auprès des fabricants qui ont obtenu un permis de fabrication du ministère et que tous les titulaires de permis rendent compte des bandes détachables en leur possession et prennent des mesures raisonnables pour les conserver en sécurité. Toutefois, au moment de notre suivi, les modifications n'avaient pas été proclamées et n'étaient donc pas en vigueur.

Traitement des déclarations de taxe sur le tabac – Importations et exportations de tabac

Recommandation

Pour s'assurer que les rapports sur les importations et les exportations de produits du tabac sont complets et exacts et que le juste montant de taxe est déclaré et versé, le ministère doit :

- *obtenir les renseignements exigés de tous les transporteurs interterritoriaux ou, en l'absence de tels renseignements, se procurer d'autres documents à l'appui, comme les déclarations des douanes, pour évaluer la complétude et l'exactitude des rapports sur les importations et les exportations;*

-
- *obtenir à intervalles réguliers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada des renseignements détaillés sur les produits du tabac importés par les importateurs non inscrits pour déterminer si le juste montant de taxe sur le tabac a été déclaré et versé.*

État actuel

Les transporteurs de tabac doivent maintenant s'inscrire auprès du ministère et fournir le nom des exportateurs et des importateurs pour lesquels ils transportent du tabac. Le défaut de respecter ces exigences est considéré comme un acte de non-conformité et le ministère nous a informés qu'il a communiqué avec les transporteurs concernés pour remédier aux lacunes. D'ici septembre 2003, le ministère s'attendait à examiner les déclarations mensuelles soumises par les transporteurs et, au besoin, à prendre les mesures de suivi appropriées. À cet égard, un avant-projet de règlement décrivant les exigences relatives aux déclarations des transporteurs de tabac interterritoriaux avait été rédigé et examiné et attendait d'être approuvé. De plus, un bulletin énonçant les exigences applicables aux transporteurs de tabac interterritoriaux avait été élaboré et approuvé.

Le ministère a reçu de l'ADRC, vers la fin de 2002, un rapport à jour sur les importations de produits du tabac à la suite d'un délai prolongé dû à des questions de politique et à des problèmes de nature juridique. Le rapport a été analysé et intégré au plan de vérification du ministère pour l'exercice 2003-2004. Par ailleurs, après la mise au point de l'accord de perception à la frontière de la taxe sur les produits pétroliers (voir « État actuel » sous « Traitement des déclarations de taxes sur l'essence et sur le carburant diesel – Importations et exportations d'essence et de carburant diesel »), le ministère entamera des négociations avec l'ADRC dans le but d'améliorer l'accord de perception à la frontière de la taxe sur le tabac.

Taxe sur les cigares

Recommandation

Pour s'assurer que la quantité de cigares exonérés de taxe vendue dans les réserves indiennes est raisonnable, le ministère doit examiner si l'instauration d'un système d'allocation pour les cigares semble à celui qui existe pour la vente des cigarettes exonérées de taxe s'impose et, dans l'affirmative, prendre les mesures nécessaires pour le mettre sur pied.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a réalisé une étude sur le bien-fondé de l'instauration d'un système d'allocation pour les cigares. L'étude faisait l'objet d'un examen au moment de notre suivi.

GARANTIE

Recommandation

Afin de protéger ses intérêts financiers, le ministère doit :

- *examiner s'il ne devrait pas exiger le dépôt d'une garantie par tous les inscrits;*
- *veiller à ce que tous les inscrits tenus de déposer une garantie respectent le montant stipulé.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il examinait les droits acquis en vertu desquels les inscrits qui exerçaient leurs activités avant 1992 étaient exonérés de l'obligation de déposer une garantie. Il prévoyait de terminer cet examen au cours de l'année. À cet égard, nous avons remarqué que le ministère avait annulé l'exemption de trois percepteurs à la suite de fusions et qu'il leur a demandé de déposer une garantie financière.

Le ministère nous a aussi informés qu'il procédera à un examen annuel du montant de garantie exigé de tous les percepteurs dans le cadre de vérifications internes. Par ailleurs, le fait de relier les comptes détenus par la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac aux systèmes de base du ministère pour l'administration des taxes, tels que ITAS (Système intégré d'administration des taxes et des impôts) et BASYS (le système des taxes de vente sur les produits de consommation du ministère) pourrait permettre au ministère de repérer en temps opportun les changements relatifs aux entités pertinentes (fabricants, percepteurs et importateurs).

VÉRIFICATIONS DES TAXES SUR L'ESSENCE, SUR LE CARBURANT DIESEL ET SUR LE TABAC

Recommandation

Pour s'assurer que le travail de vérification est effectué de façon satisfaisante et permet de déterminer clairement si le juste montant de taxe sur l'essence, sur le carburant diesel et sur le tabac a été déclaré et versé, le ministère doit :

- *élaborer des programmes de vérification détaillés qui respectent les exigences de son propre Manuel des méthodes de vérification et les inclure dans chaque dossier de vérification;*
- *encourager la participation d'un superviseur à l'étape de la planification pour que l'on accorde aux éléments à risque élevé toute l'attention nécessaire;*
- *veiller à ce que le travail nécessaire soit exécuté de façon satisfaisante et que tout écart non résolu fasse l'objet d'une cotisation, au besoin, pour éviter que les résultats d'une vérification plus poussée ne soient frappés de prescription;*

- *effectuer les vérifications sur un cycle de trois à quatre ans pour faire en sorte que les déclarations ne soient pas frappées de prescription.*

État actuel

Le ministère nous a informés que les programmes de vérification ont été révisés et qu'ils font l'objet d'une mise à l'essai dans la pratique. D'après le ministère, ces programmes fournissent beaucoup plus de détails sur les travaux à effectuer et facilitent l'exercice d'une supervision, notamment l'examen du travail de vérification exécuté.

Les plans de vérifications externes et internes seront coordonnés pour faire en sorte que les vérifications nécessaires soient exécutées avant que d'importants montants de taxe à payer puissent être frappés de prescription.

INSPECTIONS SUR PLACE

Recommandation

Afin de maximiser les avantages de son programme d'inspections pour encourager le respect des exigences en matière de taxes sur l'essence, sur le carburant diesel et sur le tabac, le ministère doit :

- *évaluer s'il y a suffisamment d'inspecteurs pour favoriser l'observation volontaire à grande échelle;*
- *fonder sur une évaluation à intervalles réguliers des risques associés aux stratagèmes d'évasion fiscale ses objectifs de rendement pour le genre et le nombre d'inspections à effectuer et les régions dans lesquelles les effectuer;*
- *surveiller les résultats des inspections par genre, par nombre et par région et apporter à intervalles réguliers les changements qui s'imposent pour que ses ressources soient toujours efficacement utilisées.*

État actuel

Le ministère a reconnu qu'il faut un plus grand nombre d'inspecteurs pour assurer un niveau d'inspection approprié à l'échelle de la province. Il a proposé d'accroître le nombre d'inspecteurs, mais le besoin d'inspections supplémentaires est confronté au besoin d'autres fonctions d'application et de vérification ministérielles et les ressources sont restreintes.

Le ministère examine un système d'information informatisé pour la planification et la gestion qui serait utilisé par l'unité des inspections sur place de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac. Une fonction de compte rendu des résultats sera incorporée au système pour assurer une surveillance plus efficace du rendement. Entre-temps, on utilise des formulaires manuels pour surveiller le rendement ainsi qu'un logiciel de gestion de tableaux pour contrôler et analyser les résultats déclarés.

RÉINGÉNIERIE DES PROCESSUS OPÉRATIONNELS

Recommandation

Étant donné que l'utilisation de la technologie de l'information est la façon la plus efficiente et la plus efficace de mettre en oeuvre un grand nombre des recommandations que nous avons formulées, le ministère doit se fixer comme priorité d'exécuter son projet de réingénierie opérationnelle dans les plus brefs délais.

État actuel

Le ministère nous a informés que le projet de réingénierie opérationnelle a été mis en oeuvre en novembre 2002. Des fonctionnalités supplémentaires sont ajoutées pour tenir compte des modifications budgétaires et législatives et des nouvelles exigences opérationnelles.

MESURES DE L'EFFICACITÉ

Recommandation

Afin de déterminer dans quelle mesure il atteint ses objectifs d'encourager l'observation volontaire et de décourager l'évasion fiscale en ce qui a trait aux taxes sur l'essence, sur le carburant diesel et sur le tabac, le ministère doit élaborer et mettre en oeuvre les indicateurs de rendement nécessaires.

État actuel

Le ministère nous a informés que les indicateurs de rendement issus des vérifications font l'objet d'un résumé et d'une analyse statistiques pour définir les montants et les tendances en matière de cotisation. Au moment de notre suivi, un système semblable était en voie d'élaboration pour les inspections.