

Chapitre 9

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

Impôts miniers et redevances

Contenu

Contexte	143
Étendue	143
Résumé des résultats	144
Loi de la taxe sur les minéraux métalliques	144
Baux et redevances de l'exploitation minière de la potasse	147

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

Impôts miniers et redevances

Contexte

9.1 Notre dernier examen détaillé de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* remonte à 1984. Notre dernier examen des redevances sur la potasse a eu lieu en 1987. À la suite de ces examens, nous avons exprimé des préoccupations touchant le manque de précision des définitions comptables dans la loi ainsi que l'étendue de la vérification des deux sources de recettes. Étant donné la période écoulée depuis notre dernière vérification, nos constatations à l'époque et l'importance des recettes minières pour l'exercice en cours, nous avons décidé d'examiner le domaine de nouveau.

9.2 Les recettes de 1997 provenant des redevances et des impôts miniers atteignent environ 18,9 millions de dollars, ce qui représente une hausse importante par rapport à 1987. Bien que les recettes aux termes de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* soient demeurées relativement constantes, les recettes provenant de la potasse ont triplées, dépassant les 12 millions de dollars par année.

9.3 Le présent chapitre contient une discussion détaillée et des recommandations distinctes pour chacune de ces deux sources de recettes, en commençant par la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques*. Toutefois, la section intitulée « Résumé des résultats » s'applique aux deux sources de recettes.

Étendue

9.4 Notre examen a porté sur les recettes reçues en application de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* et sur les redevances découlant de l'exploitation de la potasse, puisque 90 % des redevances et des impôts miniers que perçoit le ministère proviennent de ces sources. Notre objectif était de voir si les systèmes en place étaient suffisants pour assurer la conformité à la loi et si la totalité des sommes exigibles sur les activités minières au Nouveau-Brunswick était perçue. Notre rapport couvre les années d'imposition depuis 1991, bien que tous les exercices n'aient pas été examinés au même niveau de détail.

Résumé des résultats

9.5 Depuis notre dernier examen, le ministère a pris des mesures pour rehausser la crédibilité de son examen des recettes provenant de l'impôt minier.

9.6 Des améliorations dans l'étendue et dans la stratégie de vérification sont nécessaires pour les deux sources de recettes.

9.7 La *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* et ses règlements nécessitent une mise à jour.

9.8 Il y a lieu de finaliser les révisions des baux sur la potasse, qui sont en négociation depuis 1989, et le ministère devrait s'assurer que les deux producteurs de potasse calculent les redevances selon les baux signés.

9.9 À l'expiration des baux actuels, le ministère pourrait être en mesure d'améliorer le flux de trésorerie provenant des baux sur la potasse en passant à des remises mensuelles.

9.10 Le ministère devrait, avant d'exercer l'option ministérielle en 2002, analyser d'autres modèles d'établissement des taux de redevance sur la potasse.

Loi de la taxe sur les minéraux métalliques

Mesures positives prises par le ministère depuis le dernier examen

9.11 Depuis notre dernier examen, le ministère a pris des mesures importantes pour rehausser la crédibilité de son examen des impôts en vertu de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques*. Le poste de répartiteur minier est maintenant occupé par une comptable professionnelle. Celle-ci fait rapport au directeur des Services financiers plutôt qu'à la Division des ressources minières, ce qui minimise les problèmes potentiels qui pouvaient survenir du fait qu'une même section du ministère s'occupait à la fois de la promotion et de l'imposition de l'industrie.

Défaut d'utiliser les formules prescrites

9.12 Nous avons observé un cas de non-conformité à la loi et aux règlements. Le Règlement 84-185 afférent à la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* prescrit les formules qui doivent accompagner le rapprochement annuel de l'impôt payable. On peut supposer que l'ajout de ces formules aux règlements visait à aider le ministère à vérifier l'observation de la loi par les contribuables.

9.13 Le seul contribuable à faire une déclaration d'impôt en vertu de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* (la loi) ne produit pas toutes les formules exigées par le Règlement 84-185. À notre avis, il est difficile de vérifier l'observation de la loi à partir des documents de travail fournis par ce contribuable. Notre vérificateur sur place a effectué un examen détaillé de la déclaration la plus récente et observé un certain nombre de points à revoir avec le contribuable afin de s'assurer que la compagnie a bien versé le montant exact en impôts.

9.14 Nous avons discuté de ces problèmes avec le ministère. D'après ce que nous comprenons, la nouvelle répartitrice minière collabore avec la compagnie en vue de mettre au point des formules et annexes de déclaration d'impôt électroniques pour remplacer celles que prescrit le Règlement 84-185. Il est prévu que ces formules rendront l'examen de la répartitrice plus efficace.

9.15 Nous appuyons une telle mesure. Une fois le nouvel ensemble de formules achevé, il y aurait lieu de réviser le Règlement 84-185 pour tenir compte de ces changements.

Recommandation

9.16 **Le ministère devrait poursuivre ses efforts visant à améliorer les formules de déclaration d'impôt exigées par la Loi de la taxe sur les minéraux métalliques et veiller à ce que les révisions nécessaires soient apportées aux règlements.**

Réponse du ministère

9.17 *Le ministère est d'accord avec la recommandation. Le ministère poursuivra ses efforts visant à améliorer les formules de déclaration d'impôt exigées par la Loi de la taxe sur les minéraux métalliques, et ce projet en cours mènera à l'ajout de la version électronique des formules aux règlements.*

9.18 *Le ministère procède actuellement à une révision de la Loi de la taxe sur les minéraux métalliques et de ses règlements; les modifications qui s'ensuivront seront achevées d'ici mars 1998 et déposées à l'Assemblée législative à la séance automnale de 1998.[Traduction]*

Modifications législatives nécessaires

9.19 La loi et les règlements n'ont pour ainsi dire pas changé depuis leur entrée en vigueur en 1977. Ces mesures législatives ont besoin d'être mises à jour. Certains aspects de la loi montrent de l'âge, par exemple la mention « frais réels et normaux ». Mais, de notre point de vue, l'absence dans la loi d'une exigence de vérification est une préoccupation plus vive. Il s'agit d'un point particulièrement pertinent, vu la difficulté inhérente que présente la vérification aux fins de la loi.

Vérification difficile aux fins de la loi

9.20 À notre avis, la déclaration du contribuable aux fins de la loi est difficile à vérifier. Nous avons effectué un examen détaillé de la déclaration d'impôt la plus récente et constaté un certain nombre de domaines difficiles à rapprocher. Nous avons remis à la répartitrice minière une copie de nos documents de travail contenant un certain nombre d'exemples de déductions du contribuable qui nécessiteraient un suivi et soulignant des domaines qui pourraient poser problème et que le ministère devrait examiner lors de sa prochaine vérification fiscale.

9.21 L'une des principales raisons de cette difficulté vient du fait que les coûts et les revenus provenant des activités minières sont difficiles à distinguer des autres activités du contribuable. De plus, les prix de transfert entre apparentés ajoutent à la difficulté.

9.22 Par ailleurs, comme la compagnie ne classe pas ses revenus et ses dépenses de la façon prescrite par la loi, il faut rapprocher chaque compte pertinent de la déduction permise par la loi. Les frais de transport en sont un exemple.

9.23 L'alinéa 2.1(5)a) de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* permet la déduction des frais de transport. La compagnie ne semble pas avoir dans ses états financiers un poste qui regroupe les frais liés au transport. Elle effectue plutôt des ajustements aux « frais de commercialisation » pour en arriver à un chiffre qu'elle inscrit comme frais de transport dans sa déclaration aux fins de la loi. Les commissions de vente sont comprises dans cette déduction, alors qu'elles ne semblent pas répondre à la définition de frais de transport. Pour vérifier l'observation de la loi, le vérificateur doit procéder à un reclassement et à un contrôle laborieux des coûts au moyen de pièces justificatives afin de vérifier la déduction des frais de transport.

La répartitrice minière a besoin de chiffres vérifiés

9.24 En général, le ministère affecte deux ou trois membres de son propre personnel durant une période de deux à trois semaines à la vérification de deux à quatre années d'imposition pour cet impôt. Le ministère constaterait une amélioration de l'efficacité de sa vérification fiscale aux fins de la loi s'il entamait la vérification sur la base de chiffres vérifiés.

9.25 Rien ne semble exiger de la compagnie qu'elle présente des états financiers vérifiés pour ses activités néo-brunswickoises. À notre avis, la situation rend la tâche de la répartitrice minière encore plus difficile, puisqu'elle commence le rapprochement sur la base de chiffres non vérifiés. Cela peut grandement prolonger et compliquer la vérification faite par le ministère. Il serait préférable d'ajouter une exigence de vérification à la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques*.

9.26 Un cabinet de vérificateurs indépendants vérifie la compagnie mère de façon annuelle. Or, cette vérification comporte déjà l'examen des charges fiscales de la compagnie. Retenir des vérificateurs de la compagnie pour qu'ils fournissent à la province une opinion sur l'exactitude des calculs de l'impôt aux fins de la loi ne représenterait peut-être pas une dépense considérable.

9.27 Une telle option permettrait à la répartitrice minière de rapprocher les chiffres de la déclaration d'impôt et les chiffres d'un état vérifié. Les efforts de la répartitrice minière pourraient davantage porter sur l'examen de domaines plus complexes tels que les prix de transfert des opérations réciproques.

Recommandation

9.28 Nous recommandons que le ministère modifie la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* de façon à exiger du contribuable qu'il fournisse un état des résultats d'expectation vérifié de ses activités au

Nouveau-Brunswick ou une opinion de vérificateur sur un relevé d'impôt exigible aux fins de la loi.

Réponse du ministère

9.29 *Nous sommes d'accord avec la recommandation et prendrons des mesures pour inclure une telle exigence dans le train de mesures législatives qui sera achevé d'ici mars 1998.* [Traduction]

Aucun renvoi aux PCGR (principes comptables généralement reconnus)

9.30 Nous avons remarqué que la loi emploie des expressions telles que « coûts réels et normaux » et « de l'avis du Ministre », ce qui permet des interprétations comptables diverses. La loi ne fait aucune mention des PCGR. À notre avis, il y a lieu de corriger cette omission.

9.31 Les principes comptables généralement reconnus, ou PCGR, fournissent des précisions pour la détermination des coûts et des revenus. En outre, les PCGR sont mis à jour pour tenir compte des questions comptables nouvelles ou changeantes. Le renvoi à ces principes dans la loi ferait en sorte que les états financiers fournis au ministère seraient fondés sur une méthode comptable adéquate. Nous avons noté que les baux révisés des producteurs de potasse comprennent un renvoi au PCGR.

Recommandation

9.32 **La Loi de la taxe sur les minéraux métalliques devrait être modifiée de façon à indiquer que les principes comptables généralement reconnus constituent la méthode comptable de base. Ces principes s'appliqueront aux questions comptables qui ne sont pas expressément traitées dans la loi.**

Réponse du ministère

9.33 *Nous sommes d'accord, et un renvoi aux principes comptables généralement reconnus sera incorporé au train de mesures législatives qui sera achevé d'ici mars 1998.* [Traduction]

Baux et redevances de l'exploitation minière de la potasse

9.34 On dénombre deux producteurs de potasse au Nouveau-Brunswick. Chaque compagnie est liée par un bail minier. Les deux baux, renouvelables, ont été signés en 1978 pour une durée de 21 ans. Conformément aux baux miniers, les compagnies sont tenues de verser des redevances sur le sel ou la potasse vendus. Des redevances de plus de 12 millions de dollars sont perçues annuellement des deux producteurs.

Mise à jour des baux miniers

9.35 Vers la fin des années 1980, le ministère et les producteurs ont consenti à modifier les baux. Les modifications visaient à préciser quelles étaient les déductions admissibles pour déterminer le prix de vente. Selon que la potasse est vendue FAB à la mine, FAB du navire ou livrée, certaines déductions s'appliquent. Il était également nécessaire de préciser le traitement des ventes par l'entremise d'une société affiliée du preneur à bail. Les baux signés en 1978 exigeaient le calcul mensuel et le versement trimestriel des redevances, tandis que la modification proposée prévoit le calcul et le versement trimestriels des redevances.

9.36 Les baux proposés semblent présenter des améliorations importantes. La principale amélioration est une définition plus précise du

prix de vente et un renvoi aux principes comptables généralement reconnus pour son calcul. Les ventes trimestrielles plutôt que mensuelles sont évaluées, ce qui diminue les fluctuations mensuelles.

9.37 Les baux révisés n'ont jamais été signés, bien que l'une des compagnies applique quand même la nouvelle formule d'établissement de la moyenne trimestrielle depuis mars 1993. L'autre compagnie continue à calculer ses redevances sur une base mensuelle, conformément au bail signé.

9.38 Nous avons demandé à la répartitrice minière de recalculer des échantillons de redevances de la compagnie qui se sert de la formule du bail non signé. La répartitrice minière a pu obtenir de la compagnie des renseignements lui permettant d'analyser trois trimestres. Les résultats vont d'un paiement en trop de 257 000 \$ à un paiement en moins de 110 000 \$. Il semble que le paiement en trop résulte d'une fluctuation inhabituelle dans le prix. Seul un recalcul complet depuis 1993 permettra de déterminer l'effet net pour les redevances sur la potasse.

9.39 Nous estimons qu'il est important, par souci d'uniformité, que les deux producteurs calculent les redevances selon la même formule. Comme le montre le recalcul d'échantillons par la répartitrice minière, il y a peut-être aussi des répercussions financières.

Recommandation

9.40 Le ministère devrait finaliser les baux révisés non signés pour la potasse.

Réponse du ministère

9.41 *Nous sommes d'accord avec la recommandation et sommes en train de finaliser les baux, de concert avec notre avocat au ministère de la Justice. Les négociations sont complexes et longues; par conséquent, nous prévoyons une période de trois à six mois pour terminer cet exercice, ce qui nous porterait au 31 mars 1998. [Traduction]*

Recommandation

9.42 Le ministère devrait s'assurer que les deux producteurs calculent les redevances selon les baux signés.

Réponse du ministère

9.43 *Il est pris note de votre recommandation, et des mesures sont prises pour faire en sorte que les deux compagnies se conforment aux baux actuels, indépendamment des négociations en cours. Nous soulignons toutefois que le fait de privilégier le rapport trimestriel au rapport mensuel, vu les fluctuations dans le prix de vente et dans la production, donnerait lieu à un coût de renonciation s'élevant à environ 280 000 \$ en faveur du gouvernement provincial. Ce chiffre est fondé sur des renseignements fournis par la compagnie pour la période allant de juillet 1995 à mars 1997. [Traduction]*

Révisions à considérer à l'expiration des baux miniers

9.44 Les baux signés et les baux proposés de 1991 prévoient tous les deux des versements de redevances trimestriels. Il semble que les deux compagnies sont promptes à effectuer leurs versements. Toutefois, les

rentrées de fonds seraient accrues si ces redevances étaient traitées de la même façon que sont traités les versements fiscaux aux termes de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques*. La loi prévoit des versements mensuels basés sur une estimation de l'impôt exigible. Comme les loyers et les redevances sur la potasse sont estimés à 12 millions de dollars, le gouvernement pourrait réduire son coût d'emprunt d'environ 55 000 \$ par année si les versements étaient mensuels plutôt que trimestriels.

9.45 Il y aurait également lieu d'envisager de tenir compte des ventes annuelles plutôt que des ventes trimestrielles ou mensuelles pour le calcul des redevances. En effet, une telle façon de procéder pourrait alléger la tâche de la compagnie pour ce qui est du calcul des redevances et celle du ministère pour ce qui est du travail de vérification. De plus, les états financiers annuels vérifiés pourraient être fournis à la répartitrice minière pour faciliter sa vérification.

Recommandation

9.46 À l'expiration des baux actuels, le ministère devrait accroître ses rentrées de fonds en demandant aux producteurs de potasse de faire des versements mensuels.

Réponse du ministère

9.47 *Il est pris note de votre recommandation, qui sera examinée par les deux parties durant les négociations qui auront lieu pour le renouvellement des baux en 2001.* [Traduction]

Taux de redevance

9.48 En 2002, le ministre peut unilatéralement établir un nouveau taux de redevance. À notre avis, le ministère devrait envisager d'établir un taux de redevance fondé sur un taux fixe par tonne et non sur les ventes. La tendance dans l'industrie est l'accroissement des ventes à des apparentés, ce qui rend plus difficile pour le ministère d'établir une juste valeur marchande des ventes de potasse en vue de vérifier les calculs des redevances.

9.49 Un taux fondé sur le volume de production faciliterait les vérifications. Une telle méthode supprimerait les problèmes que pose l'établissement d'une juste valeur marchande pour les ventes à des apparentés. Nous reconnaissons que le ministère aurait à prendre en considération les répercussions qu'aurait sur les finances et sur l'emploi un tel changement pour les compagnies.

Recommandation

9.50 Nous recommandons que le ministère effectue une analyse des diverses méthodes de calcul des redevances avant que le ministre exerce l'option de changer unilatéralement la redevance en 2002. Nous recommandons qu'une redevance fondée sur la production soit l'une des méthodes envisagées.

Réponse du ministère

9.51 *Il est pris note de votre recommandation, et nous sommes d'accord pour explorer les autres méthodes d'établissement des redevances avant le renouvellement des baux en 2001.* [Traduction]

La vérification du ministère doit être mieux documentée

9.52 Nous avons examiné la plus récente vérification de l'un des producteurs de potasse. La dernière vérification, effectuée par l'ancien répartiteur minier et la présente titulaire, remonte à février 1996. Le dossier ne contenait aucune documentation sur la planification de la vérification, aucun programme de vérification n'avait été fourni et aucune opinion n'avait été exprimée. Une observation avait trait au coût d'une opération entre apparentés faussement déduite des redevances payables au gouvernement. La question n'est toujours pas réglée.

9.53 En deux jours de travail sur place, la répartitrice minière a examiné deux déclarations trimestrielles. Comme l'intervalle entre les vérifications a été établi provisoirement à cinq ans, cet examen représente une vérification de 20 à 30 millions de dollars en redevances provenant des recettes. Rien n'indiquait si deux jours de travail sur place avaient suffi pour couvrir autant de recettes. Nous croyons comprendre que des circonstances atténuantes avaient alors empêché la réalisation d'une vérification plus exhaustive.

9.54 À notre avis, les vérifications des redevances par le ministère devraient être documentées de façon plus officielle. Des publications telles que les *Normes relatives aux missions de certification* de l'ICCA pourraient être utiles à cet égard. De façon plus précise, on devrait trouver en dossier les preuves d'une planification adéquate et une documentation suffisante. Les erreurs mises au jour devraient être quantifiées. Une opinion sur l'exactitude des redevances perçues pourrait être fournie sur la base des résultats de la vérification.

9.55 Le ministère nous a informés qu'il a retenu les services d'un répartiteur minier expérimenté d'une autre province pour aider à la prochaine vérification des redevances. Nous appuyons l'initiative et sommes heureux de voir le ministère adopter une telle mesure.

Recommandation

9.56 **Le ministère devrait améliorer sa stratégie de vérification des producteurs de potasse. Il s'agirait entre autres de documenter de manière plus officielle la planification, la réalisation et le rapport de la vérification.**

Réponse du ministère

9.57 *Nous sommes d'accord avec la recommandation et venons tout juste d'élaborer et de réaliser une stratégie de vérification des producteurs de potasse grandement renforcée, ce qui donne suite à votre recommandation visant une documentation plus officielle de la planification, de la réalisation et du rapport de la vérification.*

[Traduction]