

Le 1^{er} août 2014

Améliorer le régime d'imposition canadien des produits du tabac

Mémoire prébudgétaire de la Compagnie de Tabac Sans Fumée Nationale présenté au gouvernement du Canada

Sommaire

Dans le Plan d'action économique de 2013 du Canada, le gouvernement fédéral a annoncé une augmentation de 84 % de la taxe d'accise fédérale (TAF) sur les produits du tabac sans fumée. À cette époque, le gouvernement du Canada a déclaré que l'augmentation visait à éliminer « le régime de droit d'accise préférentiel applicable au tabac fabriqué¹ ». Il s'en est suivi une augmentation de la TAF de 24 % dans le Plan d'action économique de 2014 afin « de rétablir l'efficacité du droit d'accise sur les produits du tabac² ».

En réalité, ces mesures ont accentué l'écart de prix déjà important entre le tabac sans fumée et les cigarettes. Le prix de détail moyen suggéré des produits du tabac sans fumée au Canada est, à l'heure actuelle, de 23 \$ (TPS et autres taxes de vente applicables non comprises), ce qui représente presque le double du prix d'un paquet de cigarettes haut de gamme.

Non seulement ces hausses de taxe étaient-elles injustes pour les consommateurs de tabac adultes, les détaillants et les grossistes de produits du tabac sans fumée, mais elles ont aussi créé une situation où il coûte moins cher aux consommateurs de tabac adultes d'acheter des cigarettes que des produits du tabac sans combustion, comme le tabac sans fumée. Au chapitre de la politique, ce résultat devrait préoccuper le gouvernement du Canada. Il existe un très large consensus parmi les milieux scientifiques, médical et de la santé publique voulant que la consommation des formes de produits du tabac sans combustion soit beaucoup moins dangereuse pour la santé que de fumer des cigarettes. Ce consensus repose sur des recherches et des données scientifiques exhaustives et rallie de nombreuses organisations mondiales de la santé publique, notamment l'Organisation mondiale de la Santé, le Comité scientifique des risques sanitaires émergents et nouveaux de la Commission européenne et le Royal College of Physicians du Royaume-Uni. Compte tenu des disparités fiscales importantes qui existent entre les différents produits du tabac, le gouvernement risque d'encourager involontairement les consommateurs de tabac adultes à consommer des produits du tabac fumés plutôt que des produits du tabac sans combustion.

Dans ce mémoire, la Compagnie de Tabac Sans Fumée Nationale (CTSFN) propose que le gouvernement du Canada réforme ses catégories d'imposition du tabac de manière à mieux rendre compte du marché actuel de la vente au détail du tabac au Canada. Il en résulterait un régime moderne d'imposition du tabac qui permettrait au gouvernement de catégoriser avec plus de précision les produits du tabac actuellement en vente au Canada, de même que les éventuels nouveaux produits qui arriveront sur le marché à l'avenir. De plus, en améliorant les catégories d'imposition du tabac

¹ Plan d'action économique de 2013 du gouvernement du Canada.

² Plan d'action économique de 2013 du gouvernement du Canada.

d'après les qualités de chaque produit et en appliquant des taux d'imposition distincts à chacune d'entre elles, le gouvernement aurait la possibilité d'adopter une approche axée sur les risques à l'égard de l'imposition des produits du tabac.

Contexte

La CTSFN, dont le siège social est situé au Québec, est la distributrice canadienne des produits du tabac sans fumée fabriqués sous les marques Copenhagen et Skoal. Nos produits sont vendus dans environ 12 000 magasins indépendants et magasins à succursales au Canada, et sont distribués par l'entremise de plus de 200 points d'expédition individuels dans tout le pays.

Les produits de la CTSFN sont consommés oralement et ne sont pas fumés. Au détail, ces produits sont offerts en format de 14 grammes, de 23 grammes et de 34 grammes; la plus grande partie du volume des ventes de la CTSFN est en format de 34 grammes. En Amérique du Nord, le format de 34 grammes constitue le format le plus fabriqué de produit du tabac sans fumée offert au détail. Le tabac sans fumée est vendu au Canada depuis plus d'un siècle; pour l'année se terminant le 31 décembre 2012, il représente un demi de 1 % du volume total de toutes les catégories de produits du tabac vendus au Canada³.

Le gouvernement du Canada compte, à l'heure actuelle, cinq catégories de produits du tabac assujettis à la taxe fédérale en vertu de la *Loi de 2001 sur l'accise*. Ces catégories sont les suivantes :

- les cigarettes;
- les bâtonnets de tabac;
- le tabac fabriqué, à l'exclusion des cigarettes et des bâtonnets de tabac;
- les cigares;
- le tabac en feuilles.

Le tabac fabriqué est défini comme étant un « produit réalisé, en tout ou en partie, avec du tabac en feuilles par quelque procédé que ce soit, à l'exclusion des cigares et du tabac en feuilles emballé⁴ ». Cette catégorie d'imposition comprend le tabac sans fumée, un produit du tabac oral sans combustion, et le tabac haché fin qu'utilisent les personnes qui roulent leurs propres cigarettes. Le tabac sans fumée représente environ le tiers de cette catégorie.

Avant le 1^{er} juillet 2008, les produits du tabac fabriqué étaient assujettis à un calcul de la taxe au prorata (par gramme), peu importe le format du paquet. Cette situation a changé avec la mise en œuvre du budget de 2008, qui a éliminé le calcul au prorata et établi un taux d'imposition en fonction de tranches de 50 grammes (ou fraction de 50 grammes). Ainsi, la taxe sur tous les produits du tabac fabriqué est calculée par tranches de 50 grammes, malgré les différences entre les produits du tabac sans fumée et le tabac à rouler dans cette catégorie d'imposition. Dans le cas des produits ~~du tabac sans fumée~~, aucun produit de 50 grammes n'est offert au Canada. Même à

³ Données sur les ventes en gros de Santé Canada, 2012; données de vente de la CTSFN, 2012.

⁴ *Loi de 2001 sur l'accise*.

l'achat du format le plus gros offert (34 grammes), le consommateur de tabac sans fumée adulte paie 2,10 \$ de plus en TAF et est essentiellement taxé pour 16 grammes de produit du tabac dont il ne fait pas l'achat.

Aucun autre produit du tabac n'est taxé en fonction de son poids au Canada, et il n'y a aucun lien entre la façon dont le produit est emballé et la façon dont sa taxe est calculée.

Les produits du tabac sans fumée sont confrontés à un désavantage fiscal comparativement aux autres produits du tabac simplement parce qu'ils sont inclus dans la catégorie du tabac fabriqué.

Il importe de souligner que la catégorie du tabac fabriqué connaît une baisse générale au Canada. Le volume de cette catégorie a diminué de plus de 50 % au cours de la dernière décennie, passant de plus de 2,4 millions de kilogrammes en 2004 à moins d'un million de kilogrammes en 2012⁵. Dans la catégorie du tabac fabriqué, le tabac sans fumée occupe une place plus importante dans une catégorie qui est en baisse, mais il demeure pourtant assujéti à une politique fiscale fédérale axée sur le tabac à fumer, qui ne tient pas compte de la nature différente des produits du tabac sans fumée.

Dans le Plan d'action économique de 2013, le gouvernement du Canada a fait passer la TAF sur le tabac fabriqué de 2,8925 \$ à 5,3125 \$ par 50 grammes ou fraction de 50 grammes. Selon le gouvernement, cette mesure rend le taux de la taxe d'accise sur le tabac fabriqué égal à la taxe d'accise sur les cigarettes. Si c'est peut-être le cas pour le tabac à rouler, ce point de vue est complètement inexact pour les produits du tabac sans fumée et est incompatible avec la TAF disproportionnée maintenant appliquée aux produits du tabac sans fumée. Le Plan d'action économique de 2014 est venu ajouter à cette inégalité fiscale une nouvelle augmentation de la taxe sur le tabac fabriqué, qui est passée de 5,3125 \$ à 6,57188 \$ par 50 grammes ou fraction de 50 grammes. Il en résulte une augmentation de 127 % de la TAF sur les produits du tabac sans fumée au cours d'une période de moins de 12 mois, simplement du fait de leur inclusion dans la même catégorie que le tabac à rouler.

Recommandation

Le gouvernement du Canada doit moderniser et mettre à jour ses catégories d'imposition pour les produits du tabac. La distinction établie entre les différents produits du tabac grâce à des catégories d'imposition du tabac uniques ajouterait de la précision et de l'équité aux efforts d'imposition des produits du tabac du gouvernement, correspondrait mieux à la fabrication actuelle des produits et à la gamme de produits du tabac offerts en vente au Canada, et offrirait aux administrations fiscales la souplesse et la clarté voulues dans le cadre de la politique d'imposition des produits du tabac.

La CTSFN appuie une distinction dans les catégories d'imposition des produits du tabac qui témoigne avec plus d'exactitude des différences entre les produits du tabac sur le marché actuel. Les produits du tabac sans fumée sont confrontés au fait d'être taxés de la même façon que des produits incompatibles et n'ayant absolument aucun

⁵ Source : Données sur les ventes en gros de Santé Canada, 2012 : <http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/tobac-tabac/research-recherche/indust/sales-ventes/canada-fra.php>.

lien avec eux. La CTSFN estime que des produits semblables doivent être taxés de la même façon, mais que des produits différents doivent être taxés différemment.

Les États-Unis, le plus grand marché au monde pour le tabac sans fumée⁶, utilisent 10 catégories distinctes d'imposition fédérale pour les produits du tabac, dont des catégories établies expressément pour le « tabac à chiquer » et le « tabac à priser », qui sont séparés et distincts du tabac à cigarette⁷. La Suède, qui représente le deuxième marché en importance dans le monde pour le tabac sans fumée⁸, distingue également le « tabac à chiquer » et le « tabac à priser » des autres produits du tabac comme les cigarettes, les cigares et le tabac à fumer (tabac à rouler et tabac à pipe)⁹.

Il existe au Canada un précédent pour un plus large éventail de catégories d'imposition du tabac. En Nouvelle-Écosse, une distinction est faite sur le plan de la politique fiscale entre le tabac sans fumée et les autres produits du tabac. Depuis au moins 1994, la Nouvelle-Écosse taxe les cigarettes, le tabac à cigarette, les bâtonnets de tabac et les cigares à un taux différent du tabac à chiquer, du tabac à priser, du tabac à pipe et des feuilles de tabac non transformées¹⁰.

La CTSFN propose que le gouvernement du Canada redéfinisse ses catégories d'imposition du tabac de façon à reconnaître que le tabac sans fumée est un produit différent du tabac à cigarette, utilisé pour rouler ses propres cigarettes, et qu'un taux d'imposition distinct soit appliqué à chaque catégorie.

En établissant des catégories d'imposition distinctes, la politique d'imposition des produits du tabac du Canada correspondrait mieux au marché actuel des produits du tabac, et le gouvernement serait en mesure de catégoriser avec davantage d'efficacité les nouveaux produits du tabac qui arriveraient sur le marché à l'avenir.

Répercussions financières

Les changements proposés dans le présent mémoire aux catégories d'imposition du tabac du Canada n'auraient pas d'incidence financière nette sur le gouvernement du Canada.

Ces mesures contribueraient également à atténuer les préoccupations relatives à la contrebande. De fortes hausses de la taxe d'accise créent des incitatifs financiers considérables menant les criminels à s'adonner à des activités illicites, activités qui compromettent les recettes fiscales et nuisent aux entreprises qui respectent les lois. Il incombe au gouvernement de prendre des décisions stratégiques qui empêchent, au lieu d'encourager, les activités illicites. L'écart de prix actuel entre les produits du tabac sans fumée au Canada et aux États-Unis peut représenter une différence de plus de

⁶ Source : Euromonitor International, 2013.

⁷ Source : Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau des États-Unis : http://www.ttb.gov/main_pages/schip-summary.shtml.

⁸ Source : Euromonitor International, 2013.

⁹ Source : Ministère des Affaires étrangères de la Suède : <http://www.gouvernement.se/content/1/c6/07/31/94/598dfd51.pdf>.

¹⁰ Source : Ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse.

quatre fois supérieure, selon la province et l'État américain¹¹. Il s'agit là d'un écart important que le gouvernement du Canada a contribué à creuser avec ses hausses récentes de la TAF.

Répercussions sur la politique en matière de santé

Le gouvernement du Canada devrait aussi tenir compte de l'incidence potentielle sur la politique en matière de santé des changements proposés aux catégories d'imposition du tabac du Canada. Il existe un très large consensus parmi les milieux scientifique, médical et de la santé publique voulant que les produits du tabac sans fumée, y compris ceux qui sont largement disponibles en Amérique du Nord et en Suède (tabac à priser et snus), soient beaucoup moins dangereux que les cigarettes. Le fait d'amener les fumeurs adultes à passer des cigarettes aux produits du tabac sans fumée, manifestement moins dangereux, pourrait avoir un effet sur l'arrêt du tabagisme (nombre d'années de tabagisme), réduisant ainsi le risque et les dommages.

Le refus du gouvernement de reconnaître la nature unique des différents produits du tabac qui entrent dans les catégories d'imposition du tabac actuelles a entraîné des disparités fiscales. Par conséquent, le coût plus élevé du tabac sans fumée fait du tabagisme une option plus abordable pour les consommateurs de tabac adultes et peut encourager involontairement ces consommateurs de tabac adultes qui souhaitent continuer à consommer des produits du tabac à préférer les cigarettes aux formes de tabac moins dangereuses, comme le tabac sans fumée.

Répercussions administratives

Les taxes seraient toujours perçues et versées de la même façon qu'à l'heure actuelle si les changements proposés étaient mis en œuvre. Aucun changement administratif ne serait nécessaire au-delà de l'établissement d'un nouveau code identifiant les catégories aux fins de la documentation de perception de la taxe.

La production de nouveaux timbres de taxe d'accise permettant de distinguer les catégories de produits du tabac serait nécessaire au moment de la mise en œuvre des nouvelles catégories. Les coûts de l'estampillage sont déjà assumés par les fabricants et n'entraînent pas de frais pour le gouvernement.

Résumé

Le gouvernement du Canada a la possibilité de moderniser ses catégories d'imposition actuelles du tabac pour mieux tenir compte de la gamme de produits du tabac offerts sur le marché aujourd'hui. Cette modernisation a des précédents. Elle comporterait un changement de la catégorie actuelle du tabac fabriqué, qui la répartirait en des catégories nouvelles et distinctes qui reconnaissent la nature unique des différents produits du tabac. Ces changements donneraient aussi au gouvernement la souplesse nécessaire pour adopter une approche axée sur les risques à l'égard de l'imposition des produits du

¹¹ Source : CTSFN, données de ventes internes d'Altria. Fondé sur un prix de vente au détail suggéré par la CTSFN pour 2014 de 25,89 \$ +TPS pour les produits du tabac sans fumée en Alberta contre un prix moyen de 6,00 \$US pour les produits du tabac sans fumée haut de gamme au Montana.

tabac, compte tenu des différents risques pour la santé associés aux différents produits du tabac.

Les changements aux catégories d'imposition décrits ci-dessus seraient relativement simples à apporter, et il en découlerait un régime moderne de taxes sur le tabac qui donnerait au gouvernement plus de souplesse pour catégoriser avec exactitude les produits actuels et nouveaux. Ces changements permettraient au Canada de s'aligner sur d'autres pays qui ont pris des mesures pour assurer la précision de leur régime de taxes sur le tabac et confèreraient davantage de clarté à la politique fédérale d'imposition des produits du tabac.

Août 2014