Res
HD7105.45
C2C362
1989b

La réforme des pensions : Amélioration de l'aide fiscale à l'épargne-retraite

Décembre 1989

Canada

La réforme des pensions : Amélioration de l'aide fiscale à l'épargne-retraite

Décembre 1989

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Table des matières

1. Introduction 1

2. Fonctionnement de l'aide fiscale 4

3. Niveau de pension visé 6

4. Limites actuelles de l'aide fiscale 7

   Régimes de pension agréés 7
   Régimes de participation différée aux bénéfices 8
   Régimes enregistrés d'épargne-retraite 8

5. Lacunes du système 9

   Iniquités 9
   Rigidités 16
   Excès 16

6. Nouveaux plafonds d'épargne ouvrant droit à une aide fiscale 18

   Équité 18
   Souplesse 22
   Contrôle des coûts 24

7. Effets de la réforme proposée 26

   Avantages pour les contribuables 26
   Effets sur les recettes publiques 27
   Effets sur les employeurs 28
   Effets sur la structure des pensions 29

Notes 30

1. Introduction

Afin d'offrir aux Canadiens de meilleures possibilités d'épargner en vue de leur retraite, le gouvernement dépose une réforme globale des règles régissant l'aide fiscale à l'épargne placée dans des régimes de pension et d'épargne-retraite.

L'aide fiscale à l'épargne-retraite repose sur un principe simple: sous réserve de limites clairement établies, le revenu mis de côté en vue de la retraite devra être imposé non lorsqu'il est épargné, mais lorsqu'il est reçu sous forme de pension. En permettant aux contribuables de différer l'impôt sur leur épargne, ainsi que sur l'augmentation de celle-ci au cours des années précédant la retraite, le régime fiscal incite et aide les Canadiens à prendre des dispositions assurant leur sécurité financière future.

Le système actuel des plafonds limitant l'épargne ouvrant droit à une aide fiscale, qui n'a pas subi de changements importants depuis 1976, présente de graves lacunes. En raison des iniquités flagrantes de ce système, les contribuables ayant le même revenu n'ont pas les mêmes possibilités d'épargner en vue de leur retraite. Par exemple, des limites très variables s'appliquent à l'épargne placée dans différents types de régimes. De plus, les contribuables n'ont généralement guère la possibilité de compenser un faible niveau de cotisation ou de prestation dans les régimes d'employeurs. Simultanément, ces plafonds sont battus en brèche par un nombre croissant de mécanismes de planification fiscale qui accroissent le coût de l'aide fiscale. En conséquence, bien des Canadiens n'ont pas suffisamment la possibilité de se constituer une pension ouvrant droit à une aide fiscale, tandis que d'autres parviennent à obtenir des avantages fiscaux excessifs.

Le nouveau système de plafonds qui est proposé élargirait les possibilités données aux Canadiens d'épargner en bénéficiant d'une aide fiscale. Le nouveau système proposé impose des limites plus équitables, plus claires et plus cohérentes à l'aide fiscale en matière d'épargne-retraite. Il donne aux Canadiens de meilleures chances d'assurer leur sécurité financière à la retraite.

Tous les Canadiens auront accès sans réserve aux nouveaux plafonds peu importe leur situation professionnelle ou la nature de leur mécanisme d'épargne. Ils ne perdront plus le droit à une aide fiscale s'ils étaient dans l'incapacité de verser des cotisations au cours d'une année déterminée. Ils pourront verser des cotisations de rattrapage les années suivantes, lorsqu'ils seront mieux en mesure d'épargner en vue de leur retraite.

Pour accroître l'équité du système et financer les possibilités améliorées d'épargne-retraite, la réforme proposée impose des restrictions plus strictes à l'aide fiscale bénéficiant aux salariés à revenus élevés et élimine les possibilités de report d'impôt excessif qui existent à l'heure actuelle. Les économies permises par ces mesures de contrôle des coûts devraient équivaloir à peu près les coûts d'instauration du système plus équitable et plus souple de plafonds applicables à l'épargne ouvrant droit à une aide fiscale. Par conséquent, le nouveau système proposé réoriente l'aide publique à l'épargne-retraite de manière à mieux atteindre l'objectif qui consiste à aider les Canadiens à obtenir un niveau visé de revenu de retraite.

Les principales caractéristiques de la réforme proposée sont:

- un plafond uniforme fixé à 18 pour cent du revenu salarial, qui s'applique globalement à l'épargne placée dans des régimes de pension agréés offerts par les employeurs (RPA), aux régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) des particuliers;

- un plafond de REER qui permettra aux particuliers de compléter l'épargne mise de côté dans des régimes d'employeurs, à concurrence du plafond global de 18 pour cent, au moyen de cotisations à un REER;

- la possibilité de reporter pendant sept ans les cotisations inutilisées à des REER de façon que les particuliers puissent épargner de façon plus souple en vue de leur retraite;

- une hausse des plafonds monétaires applicables aux cotisations versées à des RPA à cotisations déterminées, à des RPDB et à des REER, de manière qu'ils correspondent au niveau de cotisation nécessaire pour financer la pension maximale actuellement admissible dans le cadre des RPA à prestations déterminées;

- le report à 1995 de toute augmentation des plafonds monétaires applicables actuellement aux régimes de pension à prestations déterminées, de manière à limiter l'aide fiscale dont bénéficient les particuliers à revenu élevé;

- la codification, dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, des règles d'agrément applicables aux régimes de pension, de manière à assurer leur application uniforme; et

- des mesures visant à rendre le système plus équitable et à en réduire le coût en éliminant les possibilités actuelles de report d'impôt excessif, dont profitent principalement les particuliers à revenus élevés.

Les améliorations proposées répondent à des besoins impérieux. Dans moins de 20 ans, la génération issue de l'explosion des naissances se rapprochera de la retraite. Dans 40 ans, près des 30 pour cent de la population adulte du Canada aura plus de 65 ans, contre moins de 15 pour cent aujourd'hui. Il est donc nécessaire de mettre en place un cadre fiscal qui incite les contribuables actuels à accroître leur épargne, de manière à pouvoir satisfaire leurs besoins de pension plus tard. Les changements proposés répondent à cette nécessité en éliminant les obstacles qui empêchent plus d'un Canadien de se constituer un niveau suffisant d'épargne ouvrant droit à une aide fiscale et en imposant des plafonds plus cohérents et plus efficaces à l'épargne admissible à une aide fiscale.

Cette réforme complète les mesures que le gouvernement a déjà prises afin de renforcer le système de revenu de retraite au Canada. Ces mesures comprennent, notamment, l'amélioration des prestations prévues par le Régime de pension du Canada (RPC) et le programme d'allocation de conjoint, et les modifications apportées aux taux de cotisation afin d'assurer le financement du RPC. Elles comprennent aussi d'importantes améliorations des normes minimales de prestation prévues par les régimes de pension privés – par exemple une acquisition plus rapide des cotisations patronales par les salariés, l'amélioration de la transférabilité et de meilleures prestations au conjoint survivant d'un participant.

La législation proposée à été rédigée après consultation approfondie des représentants des milieux d'affaires, du monde du travail, du

secteur des pensions et de l'ensemble des Canadiens, à partir des propositions exposées dans un document publié le 9 octobre 1986 et de l'avant-projet de loi détaillé rendu public le 28 mars 1988.

Ce document expose les lacunes du système actuel d'aide fiscale à l'épargne-retraite, résume les changements proposés et en expose les effets sur les contribuables. On trouvera une description plus précise des changements dans les documents intitulés *L'épargne-retraite: Guide de l'avant-projet de loi et du règlement.*

2. Fonctionnement de l'aide fiscale

Le régime fiscal de l'épargne-retraite repose sur les principes suivants: sous réserve de certaines limites, le revenu mis de côté en vue de la retraite doit être imposé non pas lorsqu'il est épargné, mais lorsqu'il est reçu sous forme de pension. Ce report d'impôt se traduit par des avantages appréciables pour les épargnants.

On obtient ce résultat en rendant déductibles les cotisations versées à des régimes agréés tant par les employeurs que par les employés, les revenus de placement des régimes étant exonérés d'impôt. Les fonds retirés de régimes agréés sont imposables. Par conséquent, l'impôt sur le revenu épargné sous forme de cotisations et accumulé dans les régimes agréés est différé jusqu'à ce que des prestations soient versées par les régimes.

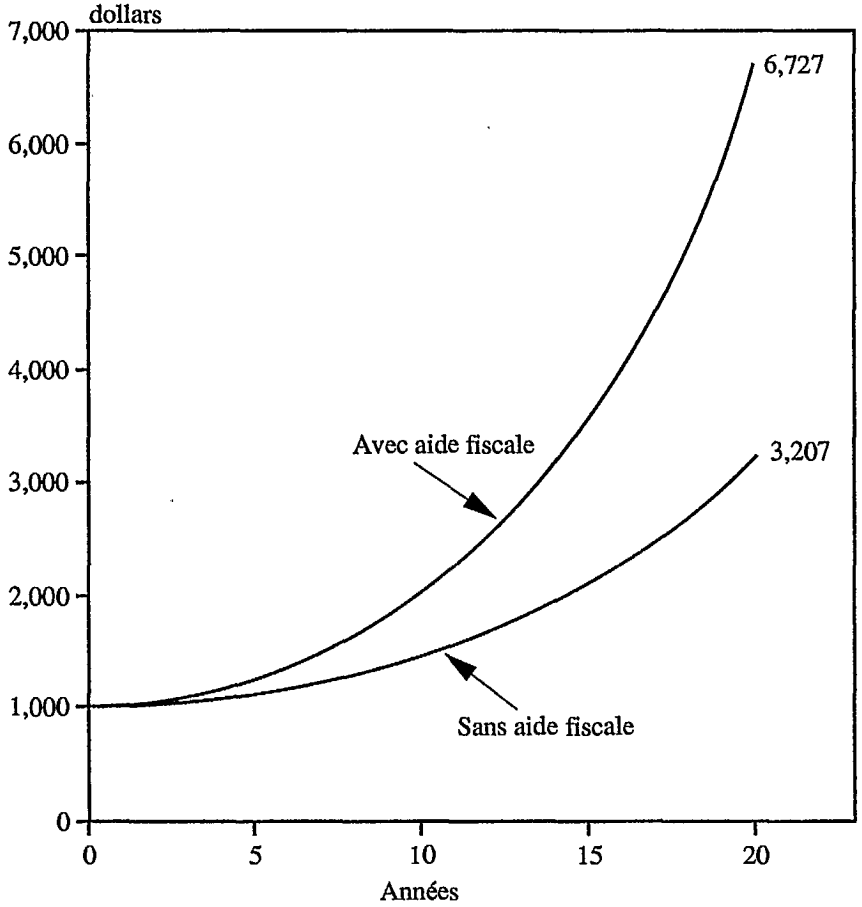
Ce report d'impôt fait des régimes de pension agréés et d'épargne-retraite des mécanismes d'épargne sensiblement plus avantageux que les mécanismes ne donnant pas droit à une aide fiscale. Par exemple, $1,000 d'épargne placés dans un régime agréé peuvent produire, au bout de 20 ans, $6,727 après impôt, soit plus du double des $3,207 qui seraient produits par un régime non agréé (voir le graphique 1).

Ces avantages consentis aux épargnants coûtent cher au trésor public. Si on tient compte du revenu total actuellement protégé de l'impôt dans des RPA et des RPDB et des REER, on estime que les reports d'impôt coûtent entre $5 et $6 milliards par année au gouvernement fédéral sous forme de manque à gagner, et $8 à $9 milliards si on y ajoute les recettes perdues par les gouvernements provinciaux.

Graphique 1

Valeur de l'épargne-retraite ouvrant droit à une aide fiscale

Valeur après impôt de $1,000 d'épargne



Hypothèses :

(1) Rendement avant impôt de 10 pour cent sur les placements.

(2) Taux d'imposition combinés fédéral et provincial de 40 pour cent.

3. Niveau de pension visé

La politique du gouvernement en matière de revenu de retraite vise des objectifs fondamentaux :

- garantir un revenu de base à tous les Canadiens âgés; et
- permettre aux Canadiens d'éviter une chute importante de leur niveau de vie à la retraite.

Un revenu de base est assuré par le programme de Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'allocation de conjoint. De plus, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec remplacent une certaine proportion du revenu salarial.

Les régimes de pensions offerts par les employeurs et les régimes individuels d'épargne-retraite représentent les autres éléments-clés du système de revenu de retraite. En réglementant ces régimes et en les soumettant à des dispositions fiscales avantageuses, le gouvernement aide le contribuable à se constituer un revenu suffisant à la retraite.

Afin de maintenir leur niveau de vie, les particuliers doivent remplacer les sources de revenus qui prennent fin au moment de la retraite, c'est-à-dire, principalement, le revenu qu'ils tirent d'un emploi ou d'un travail à leur compte. Il n'est toutefois pas nécessaire de remplacer en totalité le revenu salarial, puisque les dépenses entraînées par le travail à l'extérieur, les impôts sur le revenu et les besoins d'épargne diminuent à la retraite. Ainsi, une pension représentant de 60 à 70 pour cent du revenu avant la retraite est généralement jugée suffisante pour éviter une forte diminution du niveau de vie.

Par conséquent, pour apprécier la validité des limites actuellement applicables aux prestations et aux cotisations, on peut se demander si elles sont suffisamment élevées et souples pour permettre à un particulier d'atteindre le niveau de pension visé, soit 60 à 70 pour cent de son revenu salarial avant la retraite, après avoir épargné pendant toute sa vie active.

Cependant, pour limiter le coût de l'aide fiscale accordée aux particuliers à revenu élevé, l'aide fiscale complète pour une pension

de 60 à 70 pour cent ne devrait pas s'appliquer au-dessus d'un certain niveau de revenu salarial. C'est pourquoi les niveaux de prestation et de cotisation devraient être assujettis à des plafonds monétaires.

4. Limites actuelles de l'aide fiscale

Le système actuel d'aide fiscale ne s'applique pas de la même façon aux régimes de pension agréés (RPA), aux régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

Régimes de pension agréés

Les RPA sont des mécanismes de retraite offerts par des employeurs ou des syndicats. Ils peuvent être financés par des cotisations patronales (régimes non contributifs) uniquement ou par des cotisations patronales et salariales (régimes contributifs).

On distingue deux genres de RPA: les régimes à *cotisations déterminées* et les régimes à *prestations déterminées.*

Les RPA à *cotisations déterminées* ne promettent pas un niveau déterminé de revenu de retraite. Ils nous assurent plutôt un revenu de pension que permettra d'acheter, à la retraite, le total des cotisations versées au régime et le revenu de placement de ce dernier.

Les RPA à *prestations déterminées* diffèrent des RPA à cotisations déterminées en ce qu'ils promettent un certain niveau de revenu de retraite, la «prestation déterminée». Les régimes à prestations déterminées regroupent plus de 90 pour cent de l'ensemble des participants à des RPA.

Les plafonds qui limitent l'aide fiscale aux deux genres de régimes reflètent la différence fondamentale qui les sépare. Les régimes à cotisations déterminées sont assujettis à un plafond annuel qui limite les cotisations patronales et salariales pouvant leur être versées, mais aucune restriction ne s'applique à leurs prestations. Par contre, les régimes à prestations déterminées sont assujettis à un plafond qui limite les prestations de pension pouvant être versées, mais les cotisations annuelles ne font l'objet d'*aucune* restriction.

Dans le cas des régimes à cotisations déterminées, le montant maximal de cotisations déductibles pour le compte de chaque salarié est de $3,500 pour les cotisations patronales et de $3,500 pour les cotisations salariales, ce qui donne un plafond total de cotisation de $7,000.

Dans le cas des régimes à prestations déterminées, celles-ci sont limitées à 2 pour cent de la moyenne des trois meilleures années, à concurrence de $1,715, par année de service jusqu'à 35 ans. La pension maximale qui ouvre droit à une aide fiscale dans le cas d'un régime à prestations déterminées est donc de $60,025 ($1,515 X 35 ans). Aucun plafond ne limite les cotisations patronales ou salariales. Cependant, les cotisations déductibles des employeurs sont limitées au montant nécessaire pour assurer le financement intégral des prestations promises.

Régimes de participation différée aux bénéfices

Les RPDB sont des régimes de revenu différé offerts par les employeurs, dont les cotisations souvent établies en fonction des bénéfices de l'entreprise. Les cotisations patronales sont déductibles à concurrence de $3,500 par employé, moins les cotisations patronales versées à un RPA pour le compte de l'employé. Les règles actuelles permettent tant aux employeurs qu'aux employés de verser des cotisations non déductibles.

Régimes enregistrés d'épargne-retraite

Les REER sont des mécanismes d'épargne individuelle plutôt que des régimes offerts par des employeurs. Ne peuvent être déduites chaque année que les cotisations ne dépassant pas 20 pour cent du revenu salarial, à concurrence de :

- $7,500 pour les contribuables qui ne participent pas à un RPA ou à un RPDB; ou
- $3,500 moins les cotisations salariales versées à un RPA, pour les autres contribuables.

Le plafond qui limite les cotisations de REER d'un employé participant à un RPA dépend uniquement des cotisations qu'il verse lui-même à un RPA; il n'est pas fonction des cotisations versées par son employeur à un RPA, ni des prestations promises par le RPA.

Le contribuable peut épargner en vue de sa retraite au moyen de plus d'un type de régime agréé. Certains employeurs cotisent à un RPDB pour le compte de leurs employés, en guise de complément à un régime de pension à prestations déterminées. L'épargne placée dans les RPA et RPDB est souvent complétée par des cotisations individuelles de REER.

5. Lacunes du système

Il est essentiel de réformer complètement le système actuel si l'on veut corriger les lacunes suivantes :

- iniquités : des contribuables placés dans une situation différente au niveau de l'emploi bénéficient d'une aide fiscale différente;
- rigidités : la plupart des contribuables n'ont aucune possibilité de compenser les années de faible épargne; et
- excès : la mauvaise conception des plafonds permet à certains contribuables à revenu élevé de bénéficier d'une aide fiscale fortuite.

Les objectifs de la réforme sont de permettre aux Canadiens d'atteindre le niveau de pension visé en bénéficiant d'une aide fiscale plus équitable et plus souple et, en éliminant les possibilités de report d'impôt fortuit, de mieux contrôler le coût de l'aide fiscale. Les principales lacunes du système actuel sont précisées dans les lignes qui suivent :

Iniquités

Les contribuables placés dans une situation différente au niveau de l'emploi n'ont pas un accès égal à l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Ces disparités sont dues au fait que :

- la limite effective imposée à l'épargne ouvrant droit à une aide fiscale varie considérablement d'un type de régime à un autre; et
- pour un même type de régime d'employeur, les prestations déterminées ou les cotisations patronales peuvent varier considérablement.

Plafonds différents selon le type de régime

Nombre des disparités en matière de plafond sont dues au fait que les plafonds de cotisation applicables aux régimes à cotisations déterminées ne correspondent pas aux plafonds de prestation applicables aux régimes à prestations déterminées.

Selon les estimations des actuaires, pendant 35 ans de vie active en moyenne, il faut épargner $900 par année d'emploi pour pouvoir se payer une pension de $100 par année de service à la retraite. (Pour de plus amples renseignements sur cette estimation, voir la note 1 à la page 30). Ce rapport de 9 pour 1 entre les cotisations et les prestations signifie qu'il faut épargner 18 pour cent du revenu salarial pour financer une pension égale à 2 pour cent du revenu salarial de pré-retraite, par année de service. Ainsi, le plafond de prestation fixé à $1,715 par année de service, dans un régime de pension à prestations déterminées, correspond à un plafond de cotisation annuelle de $15,500 (soit 9 X $1,715 arrondi). Ce chiffre représente plus du double du plafond actuel de $7,000, qui limite les cotisations aux RPA à cotisations déterminées. Autrement dit, ceux qui participent à un RPA à prestations déterminées peuvent obtenir un revenu de retraite deux fois plus élevé que ceux qui épargnent uniquement au moyen d'un REER.

À partir de ce rapport entre les cotisations et les prestations, le tableau 1 présente un sommaire, en dollars constants de 1989, des plafonds effectifs qui s'appliquent aux cotisations et aux prestations des participants à différents types de régimes.

REER seulement. Les contribuables qui ne participent pas à un régime de pension et épargnent pour leur retraite uniquement au moyen d'un REER ne peuvent y verser que $7,500 de cotisations

Tableau 1

Plafonds effectifs de cotisations et de pensions selon le type de régime

	Cotisations annuelles maximales effectives (salariales et patronales)	Pension annuelle effective après 35 ans	Revenu auquel la cotisation maximale représente 18% des gains
		(dollars)	
REER seulement	7 500*	29 000	41 700
RPDB + REER	7 000*	27 000	38 900
RPA à cotisations déterminées	7 000*	27 000	38 900
RPA à prestations déterminées			
• Avec cotisations salariales (aucun REER)	15 500	60 000*	86 100
• Sans cotisations salariales (avec REER)	19 000	73 000	105 600

Remarque: Les plafonds établis dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou dans les règles d'agrément des régimes de pension de Revenu Canada sont indiqués par un astérisque. (Les autres plafonds sont fondés sur le coût estimatif moyen d'une cotisation annuelle de 9 pour cent par dollar de revenu de pension annuelle.)

chaque année. Au bout de 35 ans, cette cotisation maximale permet d'obtenir une pension d'environ $29,000 par an. Les contribuables dont le revenu dépasse $41,700 ne pourraient donc pas atteindre la pension visée de 70 pour cent des gains après 35 ans de vie active.

RPDB et REER; RPA à cotisations déterminées. Le plafond effectif de cotisation de $7,000 pour les participants à un RPA à cotisations

déterminées limite à $27,000 seulement la pension prévisible au bout de 35 ans. Il en va de même pour les participants à des RPDB qui complètent la cotisation maximale de $3,500 de leur employeur par une cotisation de montant égal à un REER. Les participants à des régimes à cotisations déterminées ou à des régimes de participation différée aux bénéfices qui gagnent plus de $38,900 ne peuvent atteindre le niveau de pension visé.

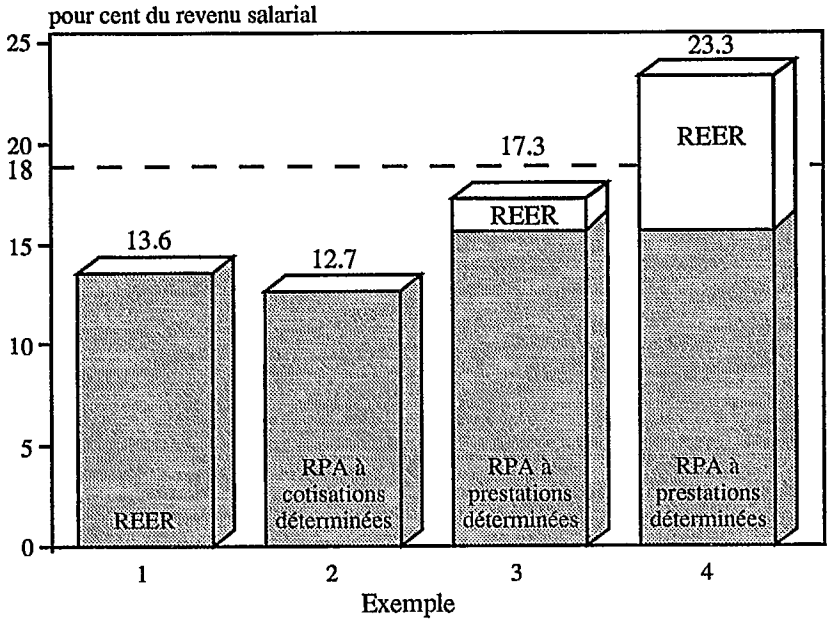
RPA à prestations déterminées. Les participants à des régimes à prestations déterminées généreux sont beaucoup plus avantagés. La pension maximale de $1,715 par année de service ($60,025 au bout de 35 ans) nécessite des cotisations annuelles moyennes (de l'employeur et de l'employé) d'environ $15,500, ce qui dépasse de beaucoup la cotisation maximale permise pour les autres régimes. En outre, comme certains régimes ne prévoient aucune cotisation salariale ou n'exigent qu'une faible cotisation des employés, les participants aux régimes à prestations déterminées ont souvent des droits de cotisation à un REER dont ils peuvent se servir pour porter leur revenu de retraite à plus de 2 pour cent de leurs gains par année de service. Les contribuables qui participent à des régimes offrant les prestations déterminées maximales et n'exigeant aucune cotisation salariale peuvent accroître leur épargne de retraite au moyen d'une cotisation de REER de $3,500 par an, ce qui porte leur plafond effectif de cotisation à $19,000 par an. Cela permet d'obtenir une pension de $73,000 au bout de 35 ans. Le niveau de pension visé peut ainsi être atteint, avec une aide fiscale maximale, par les participants aux régimes de ce genre qui gagnent jusqu'à $105,600.

Le graphique 2 fournit une illustration supplémentaire de l'iniquité des plafonds actuels d'aide fiscale pour les contribuables participant à différents types de régimes. Pour un contribuable gagnant $55,000, le plafond effectif va de 12.7 pour cent du revenu salarial, si le contribuable participe à un RPA à cotisations déterminées ou à un RPDB (exemple 2), à 23.3 pour cent de ses gains, s'il participe à un régime non contributif à prestations déterminées de 2 pour cent (exemple 4). Le contribuable peut atteindre le niveau de pension visé – ou même obtenir une pension plus élevée – uniquement s'il participe à un régime à prestations déterminées relativement généreux (exemples 3 et 4).

Graphique 2

Plafonds variables d'épargne ouvrant droit à une aide selon le type de régime

Plafonds effectifs de cotisation en pourcentage du revenu salarial pour un contribuable gagnant $55,000



1 REER seulement
2 RPA à cotisations déterminées ou RPDB plus REER
3 RPA à prestations déterminées 2 pour cent, plus REER
- Sans intégration avec le RPC/RRQ
- Taux de cotisation salariale de 6 pour cent

4 RPA à prestations déterminées 2 pour cent, plus REER
- Sans intégration avec le RPC/RRQ
- Sans cotisation salariale

Remarque : Dans le cas des RPA à prestations déterminées (3 et 4), les cotisations effectives sont calculées au moyen de la formule (9 x le total des prestations x revenu salarial) moins $600. La déduction de $600 tient compte d'une baisse possible de la qualité de prestation, par rapport à la fonction normale sur laquelle repose le rapport de 9 pour 1, en raison d'éléments tels que les rajustements au titre de l'inflation et les prestations de survivants.

Niveaux variables des prestations offertes par les employeurs

L'accès à l'aide fiscale varie considérablement aussi entre les contribuables en raison des écarts de cotisations exigées ou de prestations offertes par les employeurs. Dans le cas des salariés qui participent à un RPA ou à un RPDB, les cotisations supplémentaires pouvant être versées à un REER dépendent uniquement de leurs cotisations salariales de pension – et non des cotisations versées par leur employeur au RPA ou au RPDB ou des prestations déterminées promises par ces régimes. Cela signifie que, bien souvent, ces contribuables ne peuvent verser à un REER des cotisations suffisantes pour compenser la faiblesse des prestations offertes par un régime d'employeur.

La faiblesse des cotisations ou des prestations d'employeur peut être due à diverses causes:

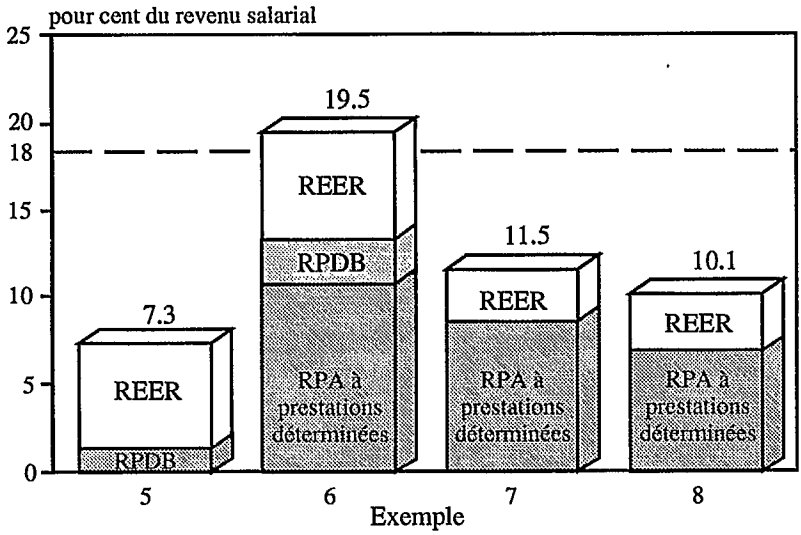
- un faible taux d'utilisation patronale, égale par exemple à 3 pour cent de la rémunération dans un RPA à cotisations déterminées;
- une faible cotisation de RPDB lorsque les bénéfices sont réduits;
- un faible taux de prestation dans un régime à prestations déterminées;
- un régime à prestations déterminées établi en fonction d'une partie seulement du revenu salarial total de l'employé (par exemple des éléments comme les heures supplémentaires n'ouvrant pas droit à pension ou le cas d'un particulier tirant un revenu d'un autre emploi ou d'un travail indépendant); et
- une cotisation ou une prestation établie en fonction de la participation à un régime d'employeur pendant une partie de l'année seulement.

Ces problèmes empêchent plus d'un contribuable d'atteindre les plafonds effectifs d'épargne illustrés au graphique 2. Le graphique 3 fournit quatre autres exemples dans lesquels le niveau des cotisations ou des prestations offertes par l'employeur influe sur l'aide fiscale bénéficiant à l'employé.

Graphique 3

Variations des plafonds d'épargne ouvrant droit à une aide fiscale en fonction de la générosité des régimes d'employeurs

Plafonds effectifs de cotisation en pourcentage du revenu salarial pour un contribuable gagnant $55,000



5 Cotisations patronales de $500 à un RPDB

6 RPA à prestations déterminées 1.75 pour cent, plus cotisation de $1,000 à un RPDB
- Avec intégration au RPC/RRQ
- Sans cotisations salariales

7 RPA à cotisations déterminées
- Avec intégration au RPC/RRQ
- Taux de cotisation salariale de 4 pour cent

8 RPA à prestations déterminées, 1.75 pour cent
- Intégré au RPC/RRQ
- Taux de cotisation salariale de 4.5 pour cent
- Seulement $40,000 de gains ouvrant droit à pension

Remarque : Dans le cas des RPA à prestations déterminées (exemples 6, 7 et 8), des cotisations effectives sont déterminées au moyen de la formule 9 x (taux des prestations x gains - réduction au titre du RPC/RRQ) moins $600.

Les exemples sont fondés là encore sur un revenu salarial de $55,000. Dans l'exemple 5, l'employeur verse une cotisation de $500 au RPDB d'un employé. Avec le plafond de REER de $3,500, cela limite l'épargne ouvrant droit à une aide fiscale du contribuable à $4,000, soit 7.3 pour cent de son revenu salarial. Dans l'exemple 6, le contribuable participe à un régime non contributif à prestations déterminées de 1.75 pour cent «intégré», c'est-à-dire dans lequel les prestations sont diminuées de la pension du RPC ou du RRQ. De plus, l'employeur verse $1,000 à un RPDB pour le compte du contribuable. (Comme la majorité des régimes à prestations déterminées sont intégrés au RPC ou au RRQ, cet exemple est plus représentatif que le cas 3 du graphique 1). L'exemple 7 illustre le plafond plus faible d'aide fiscale, égal à 11 pour cent du revenu salarial, qui s'applique au contribuable participant à un régime contributif de 1.5 pour cent dont les prestations sont intégrées à celles du RPC ou du RRQ. Enfin, l'exemple 8 illustre la situation d'un participant à un régime intégré contributif de 1.75 pour cent qui exclut une partie appréciable du revenu salarial ($15,000 sur $55,000) des gains ouvrant droit à pension.

Rigidités

Les plafonds annuels limitant l'épargne ouvrant droit à une aide fiscale ne permettent généralement pas aux salariés de rattraper les possibilités d'épargne dont ils ne peuvent se prévaloir. Ceux qui participent à certains RPA à prestations déterminées peuvent obtenir des prestations pour services antérieurs, mais les contribuables qui participent à un RPA à cotisations déterminées, à un RPDB ou à un REER ne peuvent cotiser pour les années de services passés au cours desquelles eux-mêmes ou leurs employeurs n'ont pas cotisé. De plus, les plafonds ne permettent pas aux employés de compenser la perte de prestations de pension qui accompagne souvent une cessation d'emploi.

Excès

Les règles actuelles ont permis à certains contribuables d'obtenir une aide fiscale fortuite de diverses façons. Par exemple:

- Les règles sur la pension maximale sont des dispositions administratives exposées dans une circulaire d'information de Revenu Canada et non codifiées dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elles n'ont pas toujours été appliquées de façon uniforme. Par exemple, certains régimes agréés ont été autorisés à offrir des prestations supérieures à 2 pour cent des gains par année de service, et un nombre supérieur de régimes permettent d'acquérir des prestations dépassant $1,715 par an. Des exceptions du même genre ont été consenties à l'égard des limites applicables à d'autres caractéristiques du régime, par exemple, les prestations en cas de retraite anticipée. Comme chaque exception entraînait un accroissement des demandes, les difficultés d'application des plafonds ont fait tache d'huile.

- Les règles permettent d'acquérir des prestations pour services passés, dans le cadre de régimes à prestations déterminées, pour des années au cours desquelles les cotisations maximales ont déjà été versées à un REER. Cela aura permis à certains contribuables de doubler les plafonds prévus d'épargne ouvrant droit à une aide fiscale.

- Le versement de cotisations facultatives (CF) aux dispositions à cotisations déterminées du régime de pension a été permis pour les années de services antérieurs, même quand la cotisation maximale de REER avait été versée ou lorsque des prestations de pension avaient été acquises pendant les mêmes années. Là encore, cela a permis de doubler l'aide fiscale.

- Les cotisations supplémentaires non déductibles peuvent être versées à des RPDB et à des REER, en sus des cotisations déductibles conformes aux plafonds. Ces cotisations supplémentaires accroissent le volume de placements produisant des revenus agglomérés d'impôt.

- Les transferts de revenu de pension périodique à des REER sont permis en franchise d'impôt. Cela permet aux contribuables qui en ont les moyens de différer la perception de prestations spéciales de retraite anticipée et d'autres prestations de pensions et, ainsi, d'obtenir une aide fiscale supplémentaire.

- Les règles fiscales applicables aux régimes d'avantages sociaux (RAS) ont permis aux employés du secteur public et à d'autres

salariés travaillant pour des employeurs non imposables d'obtenir les mêmes avantages, sous forme de report d'impôt, que ceux offerts pour l'épargne placée dans les régimes agréés. Par exemple, un salarié pouvait obtenir de son employeur qu'il verse une cotisation de $10,000 à un RAS, moyennant une réduction équivalente de son salaire courant. L'effet de cette réduction de salaire de $10,000 sur l'impôt à payer par l'employé sera le même que si ce dernier versait une cotisation déductible d'impôt. L'impôt sur les revenus de placement réalisés sur les fonds du RAS pouvait également être différé lorsque ces revenus étaient versés chaque année par l'employeur, imposés à son niveau et reversés ensuite au régime. Cela a permis aux employés du secteur public, ainsi qu'à d'autres, de différer l'impôt sur des montants presque illimités de revenus courants, en plus de l'épargne placée dans les régimes agréés.

Ces reports d'impôt fortuits contribuent aux coûts importants et croissants de l'aide fiscale pour le trésor public ainsi qu'à l'iniquité de plus en plus prononcée des règles. Ils prouvent que le système actuel de plafonds, avec ses graves lacunes, doit être remplacé par des mécanismes plus équitables et permettant de mieux contrôler le coût de l'aide fiscale.

6. Nouveaux plafonds d'épargne ouvrant droit à une aide fiscale

Le nouveau système proposé de plafonds assure un accès plus équitable à l'aide fiscale, une plus grande souplesse dans l'épargne-retraite et un meilleur contrôle du coût de l'aide fiscale. En voici les principales caractéristiques.

Équité

Un accès plus équitable à l'aide fiscale est assuré par une application plus uniforme des plafonds de pension applicables aux RPA, un plafond unique égal à 18 pour cent du revenu salarial pour l'épargne placée dans tous les régimes agréés individuels ou d'employeurs, ainsi qu'un ensemble cohérent de plafonds monétaires applicables aux cotisations et aux prestations de pensions.

Application uniforme de la pension maximale

Le système proposé est fondé sur le plafond actuel des prestations déterminées, égal à 2 pour cent du revenu salarial par année de service, qui permet d'atteindre le niveau de pension visé de 60 à 70 pour cent des gains de pré-retraite au bout de 30 à 35 ans de vie active.

La législation proposée codifie également nombre des règles d'agrément des régimes de pension de Revenu Canada dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour assurer leur application uniforme à tous les régimes. Seront ainsi codifiés les plafonds applicables au rajustement au titre de l'inflation, aux prestations de survivants, aux prestations spéciales en cas de retraite anticipée et aux périodes de service validable, y compris les périodes de congés non rémunérés ouvrant droit à pension.

Les règles d'agrément proposées reprennent dans l'ensemble des dispositions existantes; la plupart des régimes de pension pourront s'y conformer sans subir de modifications importantes ou presque. Dans le cas où les règles codifiées réduiraient les prestations offertes par les régimes en place avant le 28 mars 1988 (date à laquelle les règles ont été annoncées), elles ne s'appliqueraient qu'après 1991, et ce, uniquement aux prestations acquises après 1991. Cela donnera le temps d'apporter les modifications nécessaires et évitera une application rétroactive des restrictions touchant les prestations.

Plafond global applicable à l'épargne ouvrant droit à une aide fiscale

Un plafond global de 18 pour cent du revenu salarial, qui limite l'épargne ouvrant droit à une aide fiscale, constitue la clé de voûte du système proposé. Ce plafond présente trois caractéristiques importantes.

En premier lieu, il correspond à la pension maximale. Il représente la cotisation annuelle nécessaire pour financer, sur l'ensemble d'une carrière, une pension égale à 2 pour cent du salaire par année de service.

En deuxième lieu, ce plafond proposé s'applique à toute l'épargne, qu'il s'agisse de cotisations patronales ou salariales, et aux trois types

de régimes enregistrés – RPA, RPDB, REER. Il s'applique de la même façon aux régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées. Il s'applique également de manière uniforme à un régime unique ou à un ensemble de régimes.

En troisième lieu, ce plafond proposé d'aide fiscale ne dépend plus de la générosité des régimes offerts par les employeurs. Tous les contribuables peuvent se prévaloir sans réserve du plafond de 18 pour cent. On y parvient en définissant le plafond de cotisation annuelle de REER de chaque contribuable comme la différence entre 18 pour cent de son revenu salarial et l'épargne placée au cours de l'année dans des régimes d'employeurs.

Fonctionnement du plafond proposé

Pour établir la cotisation maximale de REER d'un particulier en fonction de l'épargne constituée dans des régimes d'employeurs, il faut disposer d'un mécanisme de mesure de l'épargne annuelle qui s'applique aussi bien aux régimes à cotisations déterminées qu'aux régimes à prestations déterminées. Dans le cas des régimes à cotisations déterminées, le total des cotisations patronales et salariales versées par le particulier ou pour son compte au cours de l'année est de toute évidence le chiffre à retenir. Dans le cas des régimes à prestations déterminées, par contre, la cotisation annuelle totale versée par ou pour le particulier n'est pas le chiffre à utiliser, puisque les cotisations versées par l'employeur afin de financer un niveau donné de prestations peuvent varier considérablement d'un régime et d'une année à l'autre, en fonction des résultats obtenus par les placements et des impératifs financiers de l'employeur. Des plafonds de REER fondés sur des mesures de ce genre seraient à la fois imprévisibles et injustes.

Pour surmonter ce problème, on a mis au point un meilleur moyen de mesurer l'épargne placée dans les régimes à prestations déterminées. On le désigne sous le nom de «facteur d'équivalence» (FE). Dans le cas d'un régime à prestations déterminées, on calcule le FE en convertissant les prestations acquises au cours de l'année en cotisations, à l'aide du rapport normal de 9 pour 1 entre les cotisations et la pension (pour plus de renseignements sur le calcul des FE, voir la note 2 à la page 30). On établit également un FE dans

le cas des régimes à cotisations déterminées. Dans ce cas, le FE correspond tout simplement au total des cotisations patronales et salariales versées dans l'année par le particulier ou pour son compte.

Lorsqu'un salarié acquiert des prestations ou que des cotisations sont inscrites à son crédit dans plus d'un régime du même employeur, le FE est la somme des FE relatifs à chaque régime. Les promoteurs de régimes devront veiller à limiter les prestations et les cotisations prévues par leurs divers régimes de manière à respecter le plafond de 18 pour cent qui limite le FE de chaque employé.

Les employeurs qui offrent des RPA ou des RPDB devront déclarer un FE pour chaque participant au régime, chaque année, dans le cadre du processus de production des T4. La première déclaration devra être produite au plus tard à la fin de février 1991, d'après les prestations acquises dans des régimes de pension et des RPDB en 1990.

Pour que chaque contribuable ait accès au même plafond d'aide fiscale, le maximum déductible par chacun au titre d'un REER pour une année sera égal à 18 pour cent du revenu salarial de l'année précédente, moins le FE déclaré pour l'année en question. Le décalage d'un an dans le calcul du plafond de REER permettra à Revenu Canada de transmettre aux participants à des régimes de pension des états individuels les informant de leur plafond de REER, calculé à partir des gains et des FE de l'année précédente. Le premier relevé de ce genre sera produit vers la fin de 1991; comme à l'heure actuelle, les contribuables auront 60 jours après 1991 pour verser des cotisations de REER pour l'année visée. Dans le cadre du nouveau système, la plupart des contribuables connaîtront leur plafond de REER plus tôt qu'à l'heure actuelle.

Plafonds monétaires de prestation et de cotisation cohérents

La portion maximale fixée actuellement à $1,715 par année de service permet de verser une pension de 2 pour cent sur un revenu salarial allant jusqu'à $85,750, soit plus de trois fois le salaire moyen. Le plafond proposé ramènera le niveau maximal des gains ouvrant droit à pension à environ 2 fois et demi le salaire moyen. Cela limitera le coût de l'aide fiscale et permettra d'apporter des

améliorations grâce auxquelles plus de Canadiens pourront se constituer une pension suffisante. En fait, on réduira le maximum en reportant à 1995 toute augmentation de la pension maximale due à la hausse des salaires et des prix. À partir de 1995, le plafond monétaire augmentera parallèlement à la hausse du salaire industriel moyen, de la même façon que les gains ouvrant droit à pension, dans le cadre des règles actuelles régissant le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec.

Les plafonds actuels de $7,000 et de $7,500 qui s'appliquent aux régimes à cotisations déterminées et aux REER respectivement, permettent de verser 18 pour cent des gains en cotisations sur un revenu salarial ne dépassant pas environ une fois et demi le salaire moyen. Afin de porter ces plafonds au niveau qui est nécessaire pour financer la pension maximale dans le cadre d'un RPA à prestations déterminées, on propose de relever progressivement ces plafonds à $15,500 par année, un niveau qui sera atteint en 1994 pour les régimes d'employeurs et en 1995 pour les REER (voir le tableau 2). À partir de 1995, ces plafonds de cotisation seront rajustés à chaque année de la même façon que la pension maximale.

Souplesse

Il est proposé que les contribuables qui n'utilisent pas entièrement leurs droits de cotisation à un REER au cours d'une année puissent reporter leurs cotisations inutilisées pendant une période allant jusqu'à sept ans. Cette mesure sera particulièrement profitable aux personnes dont le revenu accuse des variations, ainsi qu'aux particuliers qui pourraient avoir du mal à verser des cotisations au cours d'une année parce que, par exemple, ils économisent pour s'acheter une maison ou lancent une petite entreprise. Cette innovation importante permettra donc à tous les contribuables d'adapter davantage le profil de leur épargne-retraite à leur capacité financière. La possibilité de report entrera en vigueur en 1992 et dépendra des droits à déduction inutilisés en 1991.

L'application des plafonds proposés de cotisation de REER sur plusieurs années permet d'instaurer deux rajustements pour services antérieurs qui rendront les plafonds d'aide fiscale plus équitables et plus souples.

Tableau 2

Uniformisation des plafonds de cotisation

Année	Régime d'employeur à cotisations déterminées	REER	RPA à prestations déterminées*
		(dollars)	
1989	7 000	7 500	15 500
1990	7 000	7 500	15 500
1991	12 500	11 500	15 500
1992	13 500	12 500	15 500
1993	14 500	13 500	15 500
1994	15 500	14 500	15 500
1995	15 500**	15 500	15 500**
1996		15 500**	

* plafond effectif de cotisation calculé en multipliant la pension maximale de $1,715 par le rapport de cotisation normale de 9.

** indexé sur la croissance du salaire moyen.

En premier lieu, l'administrateur du régime déclarera un facteur d'équivalence pour services passés (FESP) quand des prestations pour services passés sont assurées à un particulier. Ces prestations peuvent être offertes à un participant à un RPA, soit à l'occasion d'une amélioration générale des prestations du régime, soit au titre des années de service admissible pendant lesquelles le particulier ne participait pas au régime. Comme le FESP réduira les droits à déductions inutilisés du particulier au titre du REER, il empêchera d'acquérir simultanément des prestations de pension et des droits de cotisation à des REER au titre des mêmes gains. Dans certains cas, le ministre du Revenu National sera tenu d'attester qu'il existe des déductions inutilisés suffisantes au titre de REER avant que le particulier ne puisse recevoir des prestations pour services passés.

En second lieu, le salarié qui change d'emploi et perd son droit à des prestations dans le cadre d'un régime d'employeur peut obtenir une augmentation de son plafond de REER grâce à la déclaration d'un facteur de rectification (FR). De façon générale, le FR correspond à la différence entre les facteurs d'équivalence déclarés antérieurement pour le contribuable et le paiement éventuellement effectué lorsque le contribuable cesse de participer à un RPA ou à un RPDB avant la retraite.

Contrôle des coûts

Le projet de réforme comporte diverses mesures qui visent à améliorer le contrôle du coût de l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Certaines de ces dispositions ont déjà été signalées sous d'autres rubriques:

- la codification de la pension maximale et des autres règles d'agrément des régimes de pension afin d'en assurer une application uniforme;
- une réduction de l'aide fiscale importante que peuvent actuellement obtenir les particuliers qui épargnent au moyen de certains ensembles de régimes (par exemple, des REER et des RPDB combinés à de généreux RPA non contributifs à prestations déterminées).
- le gel du plafond monétaire de $1,715 par année de service, pour les prestations assurées par des régimes de pension à prestations déterminées, jusqu'en 1995 afin de réduire l'aide fiscale accordée aux salariés à revenu élevé;
- l'instauration des déclarations de FESP afin d'éliminer les possibilités de dépassement des plafonds d'aide fiscale par l'octroi de crédits pour services passés;

Une autre mesure qui permet d'accroître l'équité du système et de mieux contrôler son coût est l'élimination des déductions permises pour les cotisations facultatives (CF) versées à des comptes de cotisations déterminées des régimes de pension pour les années de services antérieurs. Les règles actuelles permettent les CF pour services passés, peu importe les cotisations versées à des REER ou les

prestations de pension acquises au cours des années en question. Cette mesure, annoncée le 9 octobre 1986, est entrée en vigueur à cette date.

Les changements apportés aux règles s'appliquant aux RPDB et aux REER élimineront les possibilités dont disposent actuellement les contribuables ou leurs employeurs de verser des cotisations non déductibles à ces régimes, en sus des cotisations déductibles.

La réforme proposée comporte également des mesures permettant de maintenir les plafonds d'aide fiscale lorsque le contribuable transfère des fonds ou des droits à prestation d'un régime agréé à un autre. À partir de 1989, les transferts forfaitaires seront permis uniquement s'ils sont effectués directement d'un régime à un autre. Les nouveaux plafonds limitant les transferts de régimes à prestations déterminées dans des régimes à cotisations déterminées empêcheront de convertir des surplus actuariels en prestations de pension non conformes aux plafonds. Ces limites empêcheront également de transférer des prestations spéciales pour retraite anticipée dans des régimes agréés afin d'obtenir des reports d'impôt supérieurs aux limites prévues. Les restrictions applicables au transfert en franchise d'impôt d'un revenu de pension périodique, à partir de 1990, éviteront également les reports d'impôts excessifs.

Enfin, des mesures ont déjà été mises en oeuvre dans le cadre de la réforme afin d'éliminer les reports d'impôt que pouvaient antérieurement obtenir certains contribuables en faisant verser des cotisations d'employeur à des régimes à participation non agréés. Le financement des mécanismes de retraite complémentaire non agréés est assujetti aux règles fiscales applicables aux conventions de retraite (CR). Les cotisations versées à une CR et ses revenus sont assujettis à un impôt remboursable spécial qui empêche de bénéficier d'un report d'impôt.

À cet égard, il convient de souligner que la réforme proposé n'a pas pour objet de limiter les prestations de retraite pouvant être offertes aux salariés. Son objectif est plutôt de limiter l'aide fiscale accordée au titre de ces prestations. Des prestations de pension supérieures aux plafonds donnant droit à une aide fiscale pourront continuer d'être offertes, que ce soit par l'entremise de CR à capitalisation ou dans un cadre de répartition. Par exemple, dans le cas où un RPA existant

assure des prestations supérieures aux plafonds, les prestations excédentaires devront être éliminées du régime agréé au 1er janvier 1992. On pourra cependant se servir de la méthode de répartition ou d'une CR pour continuer à offrir les prestations excédentaires, sans que ce recours donne droit à une aide fiscale.

7. Effets de la réforme proposée

La réforme proposée des plafonds d'aide fiscale à l'épargne-retraite aura de larges effets sur l'épargne-retraite, sur les recettes publiques, sur les employeurs et sur la structure des régimes de pension.

Avantages pour les contribuables

Des plafonds plus équitables et plus souples d'aide fiscale à l'épargne-retraite permettront à un plus grand nombre de Canadiens d'obtenir la pension nécessaire à leur sécurité financière à la retraite.

Les divers plafonds applicables à l'épargne canalisée par différents types de régimes, comme l'illustre le graphique 2, et la dépendance des plafonds d'aide fiscale offerte à chaque contribuable vis-à-vis de la générosité des régimes d'employeurs que montre bien le graphique 3, feront place à un système où chaque particulier aura accès à un plafond uniforme d'aide fiscale égal à 18 pour cent de son revenu salarial.

La possibilité de reporter pendant sept ans les droits de cotisation inutilisés au titre de REER et le rétablissement des droits de cotisation en cas de perte de prestations, lorsqu'on cesse de participer à un régime, accroîtront les possibilités données aux contribuables de se prévaloir de l'aide fiscale.

La réforme proposée devrait bénéficier tout particulièrement:

- aux travailleurs indépendants et aux salariés qui ne participent pas à un régime d'employeur;
- aux personnes qui acquièrent de faibles prestations de pension au cours d'une année parce que:

- leur régime assure de faibles prestations;
- il ne s'applique qu'à une partie de leurs gains totaux; ou
- ils ne participent au régime que pendant une partie de l'année:

- aux particuliers qui perdent des prestations lorsqu'ils changent d'emploi ou perdent leur emploi;
- à toutes les personnes qui ne peuvent profiter entièrement de leurs droits de cotisation à des REER chaque année à cause d'une baisse temporaire de revenus au cours de l'année ou d'autres besoins financiers prioritaires.

Effets sur les recettes publiques

Une comparaison des plafonds existants et proposés de REER indique qu'il en coûterait entre $300 et $350 millions de plus au gouvernement fédéral pour l'exercice 1991-92. Ce coût supplémentaire sera toutefois compensé par les économies permises par les mesures suivantes:

- la cessation des reports illimités de traitements dans le cadre du régime d'avantages sociaux;
- l'élimination de la déductibilité des cotisations facultatives pour services passés;
- l'instauration des mesures de contrôle évitant de doubler l'aide fiscale au moyen de crédits pour services passés;
- la restriction des transferts d'un régime à un autre et du transfert de revenus de pensions à un REER;
- la prévention d'une hausse importante des plafonds de REER par une évolution constante en faveur des régimes de pension non contributifs.

Si l'on tient compte de toutes ces mesures, on peut conclure que la réforme proposée ne se traduira pas par une augmentation nette des coûts pour les gouvernements fédéral ou provinciaux. Elle permettra

plutôt de réorienter des ressources existantes en faveur d'un plus grand nombre de Canadiens, en les aidant à se constituer un revenu suffisant à la retraite.

Effets sur les employeurs

Dans le cadre du système proposé, les employeurs qui offrent des régimes ou des RPDB devront déclarer chaque année un facteur d'équivalence (FE) pour chaque participant au régime. Une déclaration sera généralement nécessaire aussi lorsque des crédits seront accordés au titre des services passés ou qu'un employé cessera de participer à un régime.

Dans le cas des RPA à cotisations déterminées, de certains RPA à prestations déterminées inter-entreprises et des RPDB, le FE correspond tout simplement à la somme des cotisations patronales et salariales.

Dans le cas de RPA à prestations déterminées, le FE se calcule en général directement à partir du taux de prestation prévu par le régime et des gains ouvrant droit à pension de l'employé pendant l'année. On a veillé à ce que le calcul soit aussi simple que possible. Il est parallèle au calcul qui doit être effectué à l'heure actuelle pour déterminer les cotisations salariales pour la plupart des participants à un régime de pension.

Le gouvernement est conscient que le calcul et la déclaration des FE, et d'autres éléments, imposeront un niveau d'observation aux employeurs, notamment au début, quand des changements devront être apportés au système de déclaration de la masse salariale et que les demandes de renseignements des employés entraîneront un surcroît de travail. D'après les avis fournis par des experts en matière de pensions, le ministère des Finances estime que les coûts d'observation s'élèveront, dans l'ensemble, pour les employeurs entre $60 et $70 millions au début et que, ensuite, les frais annuels de déclaration se situeront entre $10 et $15 millions.

Étant donné l'importance de la sécurité du revenu de retraite pour les Canadiens et le volume de l'aide fiscale à l'épargne-retraite, le gouvernement estime que ces coûts de déclaration sont raisonnables. Pour les replacer dans leur contexte, les coûts annuels estimés pour

les employeurs représentent environ *un sixième de 1 pour cent* des $8 à $9 milliards que coûte chaque année au gouvernement, en manque à gagner, le régime fiscal préférentiel de l'épargne-retraite.

Effets sur la structure des pensions

Dans le cadre du nouveau système proposé de plafonds, les considérations d'ordre fiscal devraient exercer une influence moins marquée qu'à l'heure actuelle sur le choix des mécanismes de pensions par les employeurs. Les disparités actuelles militent fortement en faveur des RPA à prestations déterminées et des régimes non contributifs. Par conséquent, l'instauration de plafonds comparables pour les différents types de régimes devrait normalement entraîner une certaine diminution relative des régimes à prestations déterminées, en particulier chez les employeurs relativement petits.

Les plafonds actuels de REER sont réduits des cotisations versées par les employés à des régimes de pension. Dans le cas des régimes à prestations déterminées, cela a incité à réduire ou à éliminer ces cotisations. Le système proposé supprime cette incitation, puisque les plafonds de REER applicables aux participants à des régimes de pension dépendent uniquement des niveaux de prestation des régimes et non de celui des cotisations salariales. Ce changement élimine une désincitation au financement par les salariés des prestations de pension nouvelles ou existantes.

Bien que les plafonds proposés de REER dépendent du niveau du taux de prestation d'un particulier dans le cadre d'un régime de pension à prestations déterminées, ils ne sont pas fonction du niveau des prestations accessoires (comme l'indexation et les prestations de survivants). Par conséquent, les plafonds proposés sont conformes à la politique de ce gouvernement et à celles des gouvernements provinciaux, qui visent à encourager la provision de prestations socialement souhaitables.

L'effet fondamental exercé sur la structure des régimes de pension par la plus grande neutralité des règles applicables aux différents types de régimes et aux mécanismes de partage des coûts sera de laisser les employeurs et les employés libres de choisir des mécanismes d'épargne-retraite plus conformes à leurs besoins particuliers.

Notes

1. Facteur de 9

Le rapport de 9 pour 1 entre les cotisations et les prestations est basé sur les hypothèses suivantes:

(i) Des cotisations maximales sont versées chaque année pendant 35 ans;

(ii) Les plafonds de cotisation et de pension restent dans le même rapport qu'à l'heure actuelle avec le salaire industriel moyen;

(iii) Les revenus de placement sont supérieurs de 2 pour cent par année au taux d'augmentation du salaire industriel moyen;

(iv) Le versement de la pension commence à 63 ans;

(v) Une fois qu'elle commence à être versée, la pension est indexée sur la hausse de l'Indice des prix à la consommation diminuée de 1 pour cent; et

(vi) Le régime comporte une prestation de survivant égale à 60 pour cent de la pension de base.

2. Formule du calcul du FE pour un régime à prestations déterminées

La formule permettant de calculer le facteur d'équivalence (FE) pour un régime à prestations déterminées est: (9 X droit à prestations) moins $600. La déduction de $600 vise à tenir compte de façon approximative des baisses de qualité des prestations de pension (du niveau d'indexation, par exemple) par rapport aux hypothèses posées pour établir le facteur de conversion de 9.

Dans le cas d'un régime «à prestations forfaitaires», où la prestation promise est de $20 par mois ou $240 par année pour chaque année de service, par exemple, le droit à prestations est tout simplement de $240.

Dans le cas d'un régime lié au revenu salarial, dans lequel les prestations sont de 2 pour cent d'une moyenne des gains ouvrant droit à pension, par exemple, les droits à prestations sont de 2 pour cent des gains ouvrant à pension au cours de l'année.

Dans les cas des régimes intégrés au RPC ou au RRQ, un taux réduit de prestation s'applique généralement aux gains à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) du RPC/RRQ. Le calcul des droits à prestations d'une personne qui gagne plus que le MGAP, dans le cadre d'un régime intégré de 2 pour cent, serait par exemple : (2 pour cent du total des gains ouvrant droit à pension) moins (0.7 pour cent du MGAP).