



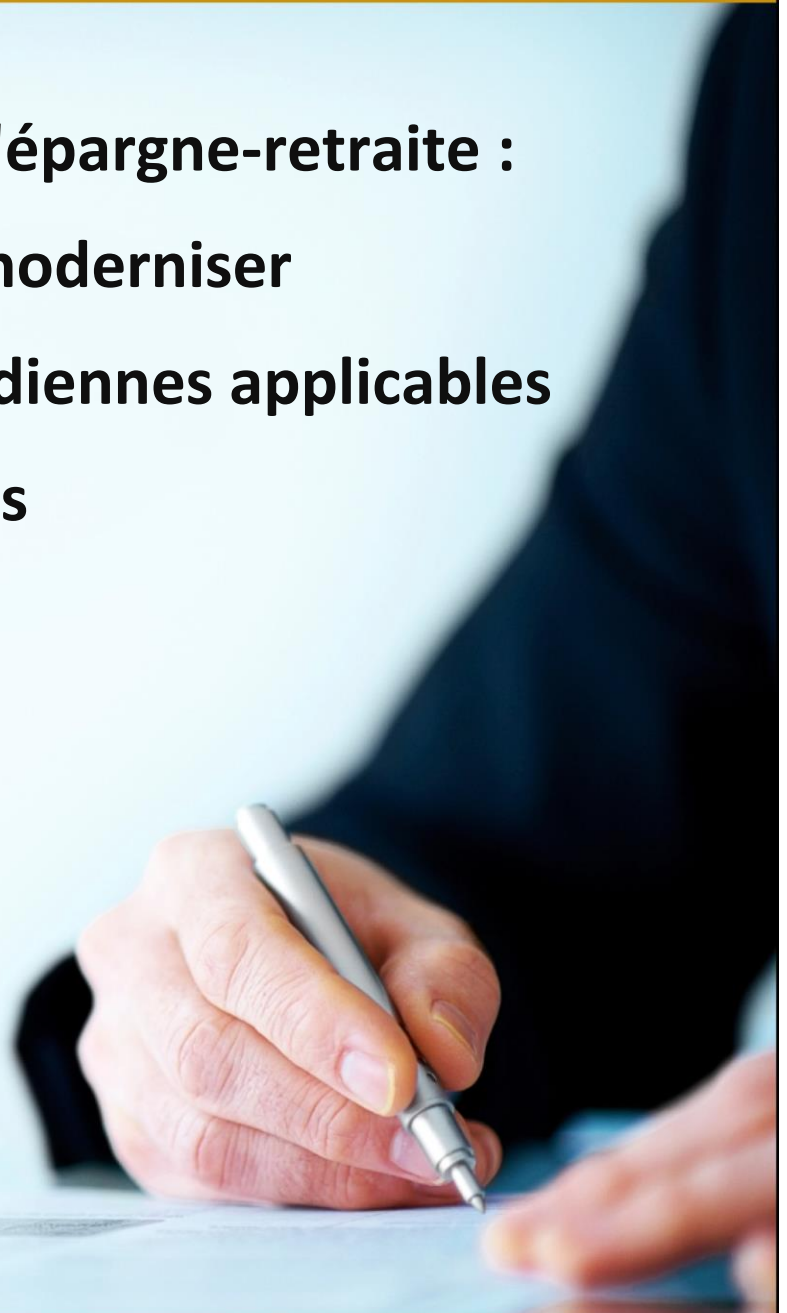
**ACPM | ACARR**

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

**27 novembre 2019**

**Accroître le soutien à l'épargne-retraite :  
Propositions visant à moderniser  
les règles fiscales canadiennes applicables  
aux régimes enregistrés**



## COORDONNÉES DE LA PERSONNE-RESSOURCE DE L'ACARR

**M. Ric Marrero**

Chef de la direction

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

1255, Bay Street, Suite 304

Toronto (Ontario) M5R 2A9

Tél. : 416-964-1260, poste 223

Courriel : [ric.marrero@acpm.com](mailto:ric.marrero@acpm.com)

Site Web : [www.acpm-acarr.com](http://www.acpm-acarr.com)

### TABLE DES MATIÈRES

<b>Avant-propos</b> .....	<b>3</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Facteur d'équivalence et plafonds d'épargne connexes :</b>	
<b>Mettre à jour le « Facteur 9 » jusqu'à 12</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Valeurs de transfert - Abrogation des limites de l'article 8517</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Réformes fiscales pour tenir compte de la longévité</b> .....	<b>9</b>
A. Augmenter l'âge des retraits obligatoires de 71 ans à 75 ans .....	9
B. Permettre la mutualisation de la longévité au moyen d'ententes collectives .....	10
<b>4. Réformes fiscales visant à soutenir les régimes de capitalisation (RC)</b> .....	<b>10</b>
A. Égaliser l'imposition des revenus de pension provenant de divers instruments d'épargne-retraite.....	10
B. Aide à la correction des erreurs de cotisations aux régimes CD.....	11
<b>5. Réformes fiscales pour tenir compte des régimes à prestations cibles (RPC)</b> .....	<b>13</b>
A. Réformes recommandées des règles fiscales PD .....	14
B. Réformes recommandées des règles fiscales CD.....	15
<b>6. Règles pour la rente différée</b> .....	<b>15</b>
<b>7. Autres réformes fiscales pour les régimes enregistrés</b> .....	<b>16</b>
A. Prestations de décès préretraite en vertu des régimes PD : Modifier l'alinéa 8503(2)i) du Règlement .....	16
B. Révision des retraits minimaux des fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR) .....	16
C. Modifications proposées aux règles fiscales relatives aux comptes d'épargne libres d'impôt (CELI)..	16
<b>8. Conclusion</b> .....	<b>17</b>

## **AVANT-PROPOS**

### **ACARR (L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS DE RÉGIMES DE RETRAITE)**

L'ACARR (l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite) est un organisme national sans but lucratif qui agit à titre de porte-parole informé des promoteurs et des administrateurs de régimes, ainsi que de leurs fournisseurs de services, afin de militer en faveur d'une amélioration du système de revenu de retraite au Canada. Nos membres représentent au-delà de 400 entreprises et régimes de retraite comptant des millions de participants.

L'ACARR se fonde sur les principes suivants dans l'élaboration de ses politiques visant à appuyer l'établissement d'un système de revenu de retraite efficace et viable au Canada :

#### ***La diversification grâce à des options volontaires et obligatoires, de même que publiques et privées***

Le système de revenu de retraite du Canada devrait comprendre un amalgame approprié de composantes du troisième pilier, à caractère volontaire, et de composantes des premier et deuxième piliers, à caractère obligatoire.

#### ***Une couverture provenant du troisième pilier***

En matière de revenu de retraite, on devrait favoriser une couverture provenant du troisième pilier, qui jouerait un rôle important et continu au sein du système de revenu de retraite du Canada.

#### ***Un revenu suffisant, offrant la sécurité***

Les composantes du système de revenu de retraite du Canada devraient, ensemble, permettre aux Canadiens de bénéficier d'un revenu de retraite suffisant, leur offrant la sécurité.

#### ***L'abordabilité***

Les composantes du système de revenu de retraite du Canada devraient être abordables, tant pour les employeurs que pour les employés.

#### ***L'innovation dans la conception des régimes***

Le système de revenu de retraite du Canada devrait favoriser l'innovation dans la conception de régimes du troisième pilier.

#### ***L'adaptabilité***

Le système de revenu de retraite du Canada devrait être en mesure d'évoluer en fonction des circonstances, sans que d'importantes modifications législatives soient nécessaires.

#### ***L'harmonisation***

Les lois et les règlements sur les régimes de retraite du Canada devraient être harmonisés.

## **INTRODUCTION**

Au Canada, les gouvernements encouragent depuis longtemps l'épargne-retraite. Une partie de cet encouragement consiste à reconnaître qu'il faut disposer d'un éventail suffisant de choix pour répondre aux divers besoins des gens et aux circonstances changeantes auxquelles ils devront faire face tout au long de leur vie, et une partie consiste à reporter l'impôt sur les cotisations à l'épargne-retraite jusqu'à ce que ces cotisations produisent un revenu pour les Canadiens dans l'avenir. Les règles de la Loi de l'impôt sur le revenu (Canada) (la «LIR») qui régissent les véhicules disponibles devraient être harmonisées avec les réalités économiques et les données sur la longévité d'aujourd'hui. De plus, la LIR doit également être modifiée pour tenir compte des nouvelles conceptions de régimes, en particulier les régimes à prestations cibles (« RPC ») déjà mis en œuvre au Nouveau-Brunswick, en Colombie-Britannique, en Alberta et envisagés également dans d'autres provinces.

## **PERSPECTIVE SUR LE CONCEPT DE REPORT D'IMPÔT**

Avant d'examiner les changements possibles aux règles fiscales, il peut être utile de réfléchir à la notion de report d'impôt. Le report de l'impôt sur les cotisations versées dans des instruments d'épargne-retraite est considéré à juste titre comme un encouragement à l'épargne. Nombreux sont ceux qui se réjouissent de voir leurs cotisations pratiquement doubler immédiatement et semblent peu attentifs au fait que lorsqu'ils finiront par retirer des sommes, celles-ci seront considérablement réduites par l'impôt sur le revenu. Les gouvernements ont traditionnellement montré l'impact immédiat des déductions fiscales en tant que dépenses budgétaires, de sorte que chaque fois que les règles changent pour augmenter les limites des montants déductibles, les budgets montrent une augmentation des déficits dans les années à venir. Mais il faut comprendre que la grande majorité de ces montants d'impôt ne sont pas perdus, mais simplement reportés, de sorte que les gouvernements futurs pourront s'attendre à des recettes fiscales lorsque les particuliers recevront des paiements imposables provenant de ces instruments d'épargne pendant leurs années de retraite.

Ce facteur a été présenté dans un rapport de recherche spécial publié par le ministère des Finances en 2001<sup>1</sup>, qui comparait l'incidence actuelle des cotisations d'épargne-retraite et des revenus de placement à l'abri de l'impôt, qui sont inclus dans les budgets annuels, à la valeur présente des répercussions à long terme, qui comprennent les retraits futurs des instruments d'épargne-retraite. Toutefois, les hypothèses utilisées dans ce rapport, préparé il y a près de 20 ans, devraient peut-être être mises à jour pour tenir compte des réalités contemporaines du marché, ce qui pourrait donner lieu à des résultats révisés qui donneraient une image plus positive des impacts des abris fiscaux.

En outre, l'épargne accumulée dans les véhicules de retraite croît au taux de rendement produit par les actifs dans lesquels ils sont investis, de sorte que les gouvernements futurs bénéficient de la croissance parallèle des impôts différés, sans même refléter certains avantages fiscaux qui s'appliquent aux investissements hors de ces véhicules, comme le crédit d'impôt pour dividendes et l'inclusion des gains en capital seulement en partie (actuellement 50%).

---

<sup>1</sup> « Dépenses fiscales et évaluations », 2001 Ministère des Finances Canada ([https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2001/taxexp01\\_f.pdf](https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2001/taxexp01_f.pdf))

Dans la plupart des cas, on peut s'attendre à ce que le rendement de ces placements soit beaucoup plus élevé que le taux payé par le gouvernement sur ses obligations qui financent sa dette actuelle.

De plus, comme on peut s'attendre à ce que le vieillissement graduel de la population exerce une certaine pression sur les futurs budgets gouvernementaux en raison des prestations de retraite non capitalisées (SV et SRG) et des coûts de santé, il sera utile de voir les retraits des instruments d'épargne générer des recettes fiscales pour les gouvernements lorsque davantage de travailleurs prendront leur retraite. Sachant que les sommes accumulées dans les instruments d'épargne s'élèvent actuellement à des billions de dollars, il est intéressant de considérer qu'une partie importante de cette somme représente une source de revenus futurs du gouvernement qui pourrait compenser sa dette actuelle et future.

Bref, il est important de reconnaître que la modification des règles de la LIR applicables aux régimes enregistrés afin d'augmenter les cotisations admissibles ne devrait pas être considérée uniquement comme une dépense aux fins du budget courant. Il s'agit plutôt d'un investissement public du gouvernement du Canada dans les futurs objectifs budgétaires fédéraux.

## **DES RÉFORMES FISCALES SONT NÉCESSAIRES DÈS MAINTENANT**

L'ACARR est d'avis que des réformes de la LIR sont nécessaires maintenant pour appuyer les initiatives gouvernementales visant à accroître l'épargne-retraite en modernisant les règles fiscales publiées en 1992 afin de tenir compte du contexte socioéconomique actuel et de l'espérance de vie accrue des Canadiens. Dans le présent document, l'ACARR identifie des réformes précises de la LIR et de la politique fiscale relatives aux régimes enregistrés qui aideraient à atteindre ces objectifs.

### **1) FACTEUR D'ÉQUIVALENCE ET PLAFONDS D'ÉPARGNE CONNEXES : METTRE À JOUR LE « FACTEUR 9 » JUSQU'À 12**

Le gouvernement a décidé depuis longtemps qu'il est une bonne politique sociale d'avoir des règles fiscales qui encouragent l'épargne-retraite en reportant l'imposition des cotisations aux régimes enregistrés et de leurs revenus de placement jusqu'à ce que les montants soient versés comme prestations de retraite. Toutefois, ces montants ont toujours été limités afin de maintenir un équilibre approprié entre l'encouragement des épargnants et le coût pour les recettes fiscales courantes. Pendant de nombreuses années, les règles différaient considérablement entre les régimes PD et les régimes CD ou les REER, et de nombreux observateurs ont noté dans les années 1980 que les régimes PD pouvaient recevoir une aide fiscale plus importante que les régimes CD et les REER.

Les règles sur le facteur d'équivalence (FE) ont été introduites au début des années 1990 dans le cadre d'une réforme majeure visant à harmoniser les règles du jeu entre les régimes PD et les régimes CD ou les REER en ce qui concerne le niveau d'assistance fiscale. Le FE a été créé comme barème pour mesurer la valeur de l'accumulation des PD et, par conséquent, le montant des droits résiduels de cotisations à l'abri de l'impôt. Le report des droits de cotisation inutilisés fut une autre nouvelle mesure qui permet aux régimes CD et aux REER d'être traités d'une manière comparable aux régimes PD. Il était entendu que le calcul du FE n'était pas parfait, mais qu'il pouvait être considéré comme raisonnable au cours d'une carrière typique.

La composante la plus importante du calcul du FE était le « facteur 9 », qui visait à estimer approximativement le total des cotisations nécessaires au cours d'une carrière complète pour offrir une prestation de retraite comparable à celle d'un régime maximal<sup>2</sup>.

Un tel régime prévoyait une prestation annuelle de 2 % (qui était le taux maximal permis pour une formule de pension fondée sur le salaire) des gains moyens de fin de carrière, des dispositions généreuses en matière de retraite anticipée et une indexation après la retraite. La combinaison de ce « facteur 9 » et de la formule maximale de 2 % a produit la cotisation maximale de 18 % des gains à un RCD/REER. Les principales hypothèses requises pour estimer la valeur d'une telle rente étaient le taux d'actualisation, le taux d'inflation et l'espérance de vie. Ces hypothèses ont changé radicalement au cours des 30 dernières années.

En raison des changements d'hypothèses, les « règles du jeu équitables » initiales ne peuvent plus être considérées comme équitables. Cette iniquité est directement liée à l'utilisation du "facteur 9", qui a été déterminé dans les années 1980 et qui est largement dépassé. Le « facteur 9 » devrait être modifié afin de rétablir une certaine équité dans le système entre les participants aux régimes PD et CD/REER et de rétablir le montant des économies qui peuvent être à l'abri de l'impôt. Les participants à un régime PD peuvent accumuler une prestation maximale de 2 % de leurs gains. Les cotisations à un régime CD sont limitées à 18 % du salaire ( $9 \times 2 \% = 18 \%$ ). Les plafonds en dollars maintiennent également le ratio 9:1 - 2 959 \$ pour les PD  $\times 9 = 27\,000$  \$ pour les CD en 2019. Le ratio de 9:1 entre les régimes PD et les régimes CD aux fins des cotisations devrait au moins être modifié pour tenir compte des réalités économiques et démographiques actuelles.

### ***Ajustements aux conditions démographiques actuelles***

Le « facteur 9 » initial reposait sur les tables de mortalité utilisées au moment de son élaboration. En supposant qu'il s'agissait de la table GAM83, nous estimons que la table CPM14 plus récente avec des améliorations générationnelles de la mortalité selon l'échelle CPM-B augmenterait à elle seule le « facteur 9 » d'environ 1,5.

### ***Ajustements pour tenir compte de la conjoncture économique actuelle***

Lorsque le « facteur 9 » initial a été déterminé, il était raisonnable de supposer que l'inflation à long terme s'établirait en moyenne à 4 % par année et qu'un portefeuille équilibré produirait 7,5 % par année (après frais) avec un rendement réel d'environ 3,5 % par année (après frais).

D'après les résultats réels des deux dernières décennies, la cible médiane de la Banque du Canada et l'inflation implicite des obligations à rendement réel, on suppose généralement que l'inflation ne sera en moyenne que de 2 % par année dans l'avenir. Les rendements des obligations canadiennes ont chuté de façon spectaculaire, tout comme la croissance prévue du PIB, ce qui donne à penser que le même portefeuille équilibré ne rapportera qu'environ 5 % (après frais) à l'avenir, ce qui se traduira par un rendement réel de seulement 3 % par année (après frais).

---

<sup>2</sup> Pour une discussion sur la nécessité de mettre à jour ou d'éliminer le facteur 9, voir aussi William B.P. Robson, "Repenser les limites de l'épargne-retraite à imposition différée au Canada.", Institut C.D. Howe, 2017

Bien que diverses combinaisons d'hypothèses puissent être envisagées, nous pourrions suggérer une gamme de nouveaux « facteurs » équivalents allant de 11 à 15, comme le montre le tableau ci-dessous. La formule à prestations déterminées (PD) utilisée dans les scénarios ci-dessous était une formule moyenne sur cinq ans au taux de 1,3 % jusqu'à concurrence du MGAP moyen sur cinq ans et de 2 % au-dessus du MGAP moyen sur cinq ans. On suppose que les prestations de retraite à PD sont indexées annuellement au taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation moins 1 %, et qu'elles sont payables sans réduction à partir de 60 ans.

Le taux de cotisation correspondant aux termes d'un régime de référence à cotisations déterminées était de 1,3 % du salaire jusqu'à concurrence du MGAP et de 2,0 % au-dessus du MGAP.

Scénario	Mortalité	Taux de réduction	Inflation	Escalade des salaires	Âge de la retraite	Ratio de la valeur actuarielle des prestations PD au moment de la retraite par rapport au solde final du régime CD
(a) Base d'origine	GAM83	7.5%	4.0%	5.5%	63	9.3
(b) Mise à jour de la mortalité	CPM14 générationnelle avec échelle CPM-B	7.5%	4.0%	5.5%	63	10.8
(c) Hypothèses économiques actualisées (optimistes)	CPM14 générationnelle avec échelle CPM-B	5.5%	2.0%	3.5%	63	11.2
(d) Hypothèses économiques actualisées (pessimistes)	CPM14 générationnelle avec échelle CPM-B	4.5%	2.0%	3.5%	63	15.0
<b>(e) Mise à jour des hypothèses économiques (modérée) et retraite à 65 ans</b>	<b>CPM14 générationnelle avec échelle CPM-B</b>	<b>5.0%</b>	<b>2.0%</b>	<b>3.5%</b>	<b>65</b>	<b>11.9</b>

Dans la rangée (e), nous illustrons un scénario fondé sur l'hypothèse d'un âge de départ à la retraite de 65 ans, reflétant l'augmentation de la longévité et la possibilité que la prochaine génération de travailleurs finisse par prendre leur retraite à un âge plus avancé que la génération précédente.

L'utilisation d'un ensemble modéré d'hypothèses économiques et d'une date de retraite à 65 ans suggérerait un « facteur de 12 ». Ceci ne tiendrait même pas compte de la valeur significative des subsides de retraite anticipée permis pour les régimes PD. Nous notons, toutefois, qu'un rendement net des placements de 5 % pourrait constituer une hypothèse optimiste pour un régime de retraite à cotisations déterminées dans les conditions économiques actuelles. Cela dit, un « facteur de 12 » est certainement plus représentatif des réalités économiques et démographiques actuelles, même s'il ne reflète pas entièrement l'écart de frais observés entre les grands régimes PD et les petits régimes CD ou les options de placement de REER individuels.

Il convient de souligner que pour que le système fiscal demeure cohérent, l'élévation du « facteur 9 » à un « facteur 12 » aurait les principales conséquences suivantes :

- Le plafond des cotisations CD/REER passerait d'environ 27 000 \$ à environ 36 000 \$ ; et
- Le maximum déductible au titre des CD/REER et la règle de calcul du FE pour les régimes CD, en pourcentage des gains, passeraient de 18 % à 24 %, ce qui permettrait aux régimes CD et aux REER d'être plus semblables au modèle PD.

## **2) VALEURS DE TRANSFERT - ABROGATION DES LIMITES DE L'ARTICLE 8517**

Il est souhaitable de permettre aux Canadiens d'investir dans des régimes d'épargne et de retraite à l'abri de l'impôt pendant leur carrière professionnelle. Les participants qui mettent fin à leur emploi et choisissent l'option de transférer la valeur actualisée de leur régime PD à un régime CD (comme un compte de retraite immobilisé (CRI)) sont assujettis aux limites de la « valeur de transfert maximale » énoncées dans le Règlement de l'impôt sur le revenu 8517.

Dans bien des cas, particulièrement lorsque les taux d'intérêt sont bas, le participant sera forcé d'encaisser une grande partie de la valeur de ses prestations de retraite, ce qui est assujéti à l'impôt immédiatement. Étant donné que les régimes de pension agréés sont des régimes à l'abri de l'impôt, cette imposition immédiate du montant forfaitaire par opposition à l'imposition différée des prestations reçues à la retraite est punitive. Elle va également à l'encontre de l'objectif général de réserver la valeur forfaitaire des prestations de retraite exclusivement au revenu de retraite. La distribution en espèces de l'épargne-retraite peut priver les participants canadiens d'une retraite à l'âge désiré ou confortable.

Pour les personnes de moins de 50 ans, la valeur de transfert maximale utilise le facteur 9, tandis que pour les personnes de 50 ans et plus, le facteur varie selon l'âge. Ces facteurs peuvent avoir été appropriés il y a trente ans, lorsqu'ils ont été établis à l'origine, mais ne sont plus justifiables, pour les mêmes raisons que celles expliquées dans la section I ci-dessus.

Lorsqu'une grande partie des prestations de retraite est versée en espèces, il est extrêmement improbable que la personne soit en mesure de reproduire la prestation qui aurait été versée par le régime de retraite PD. Les options de transférabilité aux participants au régime ne devraient pas être assujetties à des règles qui se traduisent par des prestations de retraite considérablement réduites pendant la retraite.

Le tableau suivant illustre l'incidence sur un participant qui choisit de transférer la valeur actualisée de sa rente au moment de la cessation d'emploi dans un CRI. À moins que cette personne ne soit un investisseur extrêmement avisé et chanceux, il est fort peu probable qu'elle obtienne les rendements nécessaires pour compenser la perte de fonds due à l'imposition immédiate.



Âge	Rente annuelle	Facteur de rente <sup>3</sup>	Valeur de rachat	Facteur 8517	Valeur de transfert maximale	Montant assujéti à l'imposition immédiate
32	14,000 \$	18.5	259,000 \$	9.0	126,000 \$	133,000 \$
48	58,300 \$	22.3	1,300,090 \$	9.0	524,700 \$	775,390 \$

Il faudrait envisager d'abroger l'article 8517 du Règlement de l'ITA. Les RPA devraient conserver leur statut particulier de régime à l'abri de l'impôt jusqu'à l'âge de la retraite. Les participants au régime qui exercent des droits de transférabilité ne devraient pas être désavantagés par rapport à ceux qui choisissent de laisser leurs prestations chez leurs anciens employeurs.

Nous reconnaissons que les valeurs de transfert déterminées en vertu des lois sur les régimes de retraite et des directives de l'Institut canadien des actuaires utilisent des taux d'actualisation beaucoup moins élevés que ceux supposés dans le facteur d'équivalence. Selon les hypothèses décrites à la section I ci-dessus (retraite à 65 ans, taux d'actualisation de 5 %, inflation de 2 %, indexation des salaires de 3,5 % jusqu'au début du service de la rente et rajustements en fonction de l'inflation moins 1 %), les facteurs des rentes seraient comme suit:

Âge	Facteur de rente
40	11.5
45	12.3
50	13.1
55	14.0
60	15.0
65	16.0

### 3) RÉFORMES FISCALES POUR TENIR COMPTE DE LA LONGÉVITÉ

#### A. Augmenter l'âge des retraits obligatoires de 71 ans à 75 ans

Selon une étude publiée dans The Lancet en février 2017, une fille née au Canada en 2030 devrait vivre jusqu'à 87 ans et un garçon près de 84 ans. L'espérance de vie des filles nées en 2010 est de près de 84 ans, et d'un peu plus de 79 ans pour les garçons.

L'allongement de la durée de vie changera inévitablement notre mode de vie et modifiera nos objectifs d'épargne et de retraite.

Toutefois, la LIR oblige les Canadiens à commencer à effectuer des retraits des véhicules de retraite enregistrés au plus tard à la fin de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 71 ans.

<sup>3</sup> Hypothèses : Régime entièrement indexé (y compris pendant la période de report), âge optimal/prestations non réduites à 60 ans, forme normale réversible au conjoint survivant à 60 % entièrement subventionnée, taux d'actualisation de l'ICA de juillet 2019 de 1,2 % pour 10 ans, 1,3 % par la suite pour un régime entièrement indexé avec table de mortalité CPM2014 avec projection générationnelle selon l'échelle CPM-B, 50% unisexe (conjoints du même âge).

Compte tenu des projections de longévité actuelles et du fait que le rendement des placements et les taux d'intérêt ont été et pourraient continuer d'être faibles, la limite d'âge de 71 ans pour les reports d'impôt devrait être progressivement haussée à 75 ans au fil du temps pour donner plus de souplesse aux Canadiens qui épargnent pour la retraite<sup>4</sup>.

### ***B. Permettre la mutualisation de la longévité au moyen d'ententes collectives***

Dans des documents et des mémoires antérieurs de l'ACARR, nous avons recommandé que la LIR soit modifiée pour permettre que les rentes viagères à paiements variables (RVPV) non assurées soient offertes soit dans le cadre de régimes de capitalisation (RC), soit comme options de revenu de retraite de groupes connexes ou non connexes.

Avec une rente viagère à versements variables non assurée, la longévité et le risque de placement peuvent être mis en commun, mais non assurés. Pourvu que les retraités soient bien informés, cette option pourrait réduire considérablement le risque de longévité auquel ils sont actuellement exposés sans créer de risque de capitalisation pour le promoteur ou le fournisseur du régime.

Nous saluons les récents efforts annoncés dans le budget fédéral de 2019 à cet égard, mais nous croyons que la mesure devrait d'abord être abordée dans le cadre de la LIR, et que chaque administration des régimes de retraite qui souhaite autoriser les RVPV comme option de règlement (pour les fonds immobilisés ou non immobilisés) peut choisir de le faire. Le fait d'avoir plusieurs versions d'une RVPV réduirait les chances de succès de cette mesure. À tout le moins, il faudrait envisager de permettre aux provinces d'adopter un cadre commun de RVPV pour ceux qui y ont accès par l'entremise d'un RPAC.

## **4) RÉFORMES FISCALES VISANT À SOUTENIR LES RÉGIMES DE CAPITALISATION (RC)**

Au cours des deux dernières décennies, nous avons assisté à une croissance rapide des RC, y compris les REER collectifs, les RPDB et même les CELI collectifs. Au fur et à mesure que les participants commencent à approcher et à prendre leur retraite, l'ACARR croit qu'il y a à la fois une possibilité et un besoin (i) d'élaborer des produits et services de décaissement qui produiront de meilleurs résultats et (ii) d'aider les promoteurs à corriger les erreurs qui se produisent inévitablement de temps à autre dans l'administration des régimes de capitalisation.

### ***A. Égaliser l'imposition des revenus de pension provenant de divers instruments d'épargne-retraite***

Lorsque les prestations variables de régimes CD ont été créées, une nouvelle forme de revenu de retraite a été créée. Le Règlement de l'impôt sur le revenu définit les prestations variables comme des "prestations viagères". Les prestations viagères, qu'elles soient versées à partir d'un régime de retraite PD ou CD, doivent être périodiques et ne peuvent commencer avant la retraite. L'impôt sur les prestations variables est calculé, retenu et versé à l'ARC de la même manière que les prestations de retraite de régimes PD.

---

<sup>4</sup> Les partisans de cette réforme sont William B.P. Robson et Alexandre Laurin, dont il est question à la rubrique "Moins de dettes, plus de croissance" : Un budget fédéral fictif pour 2019." Institut C.D. Howe, 2019.

Deux ans plus tard, la LIR a été modifiée pour permettre le fractionnement du revenu de pension entre conjoints. Dans le cadre de ce changement, la LIR a été modifiée afin d'ajouter les paiements de prestations variables à la définition de « revenu de pension », mais non à celle de « revenu de pension admissible ».

Toutefois, les prestations de retraite de régimes PD ont été incluses dans les deux définitions. Par conséquent, les participants aux régimes PD peuvent demander la déduction pour revenu de pension et les paiements fractionnés avec un conjoint immédiatement après la retraite, tandis que les participants aux régimes CD doivent attendre d'atteindre l'âge de 65 ans.

La seule différence entre un paiement de rente de prestations variables et un paiement à PD est que l'un est flexible et l'autre ne l'est pas. Dans les deux cas, il s'agit de versements périodiques du revenu de retraite viager qui ne peuvent commencer avant que le participant ne soit admissible à la retraite et qu'il quitte son emploi. Une limite d'âge de 65 ans n'est donc pas nécessaire pour s'assurer que le contribuable est à la retraite. Il n'y a aucune raison de caractériser différemment le paiement du revenu de retraite périodique provenant de régimes de retraite CD et PD.

Si l'on accepte que les résultats du décaissement pourraient être améliorés en encourageant les promoteurs de régimes de retraite CD à offrir des options collectives de revenu de retraite, alors le paiement du revenu de retraite directement d'un régime DC à ses retraités sous la forme de prestations variables devrait être encouragé. L'élimination de la disparité fiscale qui existe actuellement entre les retraités de régimes PD et les retraités de régimes CD qui reçoivent un revenu de retraite directement de leur régime contribuerait à ce résultat.

De plus, il est difficile de comprendre pourquoi le revenu de retraite provenant d'un FERR ou d'un FRV ne mériterait pas le même traitement fiscal ; par conséquent, nous recommandons également que ce revenu soit traité de la même façon. Étant donné que le revenu de retraite tiré d'un REER collectif est souvent transféré dans un FERR ou un FRV, la révision des règles de fractionnement du revenu de retraite pour qu'elles s'appliquent uniformément aux FERR et aux FRV favorisera l'équité entre les régimes de retraite CD et les autres RC.

## ***B. Aide à la correction des erreurs de cotisations aux régimes CD***

- ***Cotisations excédentaires aux régimes CD***

Les cotisations excédentaires sont versées en vertu d'un RRCD pour diverses raisons. Par exemple, un employeur peut changer de fournisseur de services de paie, et le fournisseur de services de paie ne peut pas ou ne programme pas correctement le plafond de cotisation en vertu de la LIR, de sorte que les cotisations de l'employeur ou de l'employé continuent au-delà du plafond des cotisations déterminées ou dépassent les cotisations autorisées par le texte du régime. Cela n'est pas toujours découvert au cours de la même année d'imposition que la cotisation excédentaire, ce qui entraîne la nécessité de rembourser des cotisations pour maintenir la conformité au texte du régime et à la LIR.

L'Agence du revenu du Canada (ARC) a publié des lignes directrices sur les remboursements de cotisations excédentaires et les modifications apportées en 2014 à la LIR prévoient un certain allègement si la cotisation est remboursée avant la fin de l'année suivant celle où elle a été versée, mais il y a peu de lignes directrices sur le processus global de traitement du remboursement.

Par exemple, dans le cas d'une cotisation excédentaire d'un participant, il n'est pas toujours clair si l'employeur doit émettre un T4 modifié avec un FE révisé et si les cotisations retenues déclarées sur le T4 de l'année précédente doivent être modifiées.

En particulier, nous n'avons connaissance d'aucune directive publiée sur la façon de traiter un participant qui met fin à son régime et transfère le solde de son compte hors du régime avant que la cotisation excédentaire ne soit identifiée (c.-à-d. le traitement de la cotisation excédentaire qui a été transférée au REER du particulier : quelles sont les obligations de l'administrateur du régime ayant versé la cotisation excédentaire et l'institution financière qui la détient ? Comment l'employeur récupère-t-il les cotisations excédentaires de l'employeur détenues dans le REER du particulier ?)

En raison de l'absence de directives publiées par l'ARC sur la façon de traiter les cotisations excédentaires à un RRCD, les administrateurs de régimes doivent confirmer séparément et dans chaque cas avec l'ARC les mesures que l'ARC désire ou approuve pour corriger le problème. Ce processus peut entraîner des frais d'administration disproportionnés par rapport au montant versé en trop. Une politique claire de l'ARC sur ce que les administrateurs de régimes et les employeurs doivent faire du point de vue de l'observation des règles fiscales et d'enregistrement des régimes serait d'une grande utilité pour les administrateurs.

- **Sous-cotisations aux RRCD**

Des sous-cotisations peuvent également survenir de temps à autre en raison de diverses erreurs d'administration par inadvertance. Le plus souvent, cela peut s'expliquer par le fait que les membres qui doivent compléter une période d'attente ou satisfaire à une condition d'admissibilité pour adhérer au régime n'ont pas adhéré au régime comme prévu, mais aussi par les difficultés rencontrées dans l'administration de situations nécessitant une intervention manuelle, comme les cotisations continues pour les employés en ICD qui ne reçoivent pas 100 % de leurs gains ou les autres employés en congé autorisé.

Contrairement au mécanisme du FESP pour les régimes PD, la LIR ne prévoit aucun mécanisme permettant de verser des cotisations rétroactives au cours d'une année courante qui sont attribuées à des années antérieures. Toutes les cotisations versées au cours d'une année doivent être prises en compte dans le calcul du FE pour l'année où les cotisations sont versées. La limite du FE empêche souvent un administrateur et un promoteur de régime d'indemniser l'employé dans l'année où l'erreur est découverte. L'ACARR recommande de modifier la LIR pour permettre explicitement les cotisations de rattrapage rétroactives, jusqu'à concurrence du plafond du FE du participant pour l'année à laquelle la cotisation de rattrapage se rapporte, dans le cas d'erreurs administratives.

Même si la LIR n'est pas modifiée, des directives plus claires de l'ARC aideraient les administrateurs de régimes. Par le passé, les administrateurs ont reçu de l'ARC des renseignements incohérents sur la question de savoir si l'approbation de l'ARC est requise pour les contributions de rattrapage. Dans certains cas, on a dit aux administrateurs qu'une approbation était requise pour chaque cotisation et dans d'autres cas, on leur a dit qu'il suffisait de modifier le régime pour y inclure une disposition générale permettant les cotisations de rattrapage. Dans le cas d'un régime d'envergure, demander l'approbation de l'ARC pour chaque cotisation omise serait onéreux tant pour l'administrateur du régime que pour la Direction des régimes enregistrés.

Une orientation claire de l'ARC sur des questions telles que (i) à savoir si l'approbation de l'ARC est requise ou non pour que des cotisations de rattrapage puissent être versées, et (ii) le paiement « d'intérêts » ou de « rendements de placement perdus » lorsque les cotisations omises sont attribuables à l'administrateur et/ou à l'employeur, et que ce dernier et/ou l'employeur veuille indemniser l'employé, aideraient les administrateurs à rendre leur RRCD conforme à leurs modalités tout en respectant les règles de la LIR.

## 5) RÉFORMES FISCALES POUR TENIR COMPTE DES RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES (RPC)

Comme nous l'avons indiqué dans notre document sur le régime à prestation cible publié en 2012<sup>5</sup>, il existe deux approches possibles en vertu de la LIR pour appliquer les règles et limites fiscales aux RPC : (i) appliquer les règles fiscales PD (qui sont axées sur les prestations) ou (ii) appliquer les règles fiscales CD (qui sont axées sur les cotisations). D'une part, nous avons constaté que les règles fiscales applicables aux régimes CD simplifieraient l'administration du régime, puisque les FE seraient plus faciles à calculer et qu'il ne serait pas nécessaire d'administrer les FER, les FESP, le plafond fiscal des régimes PD, etc. De nombreux administrateurs de RPC verraient cela comme une caractéristique attrayante d'un RPC. D'autre part, en utilisant les règles fiscales à PD, un employeur (et les participants au régime) pourrait périodiquement choisir de cotiser des fonds supplémentaires pour combler un déficit ou réduire les cotisations au moyen d'un surplus de capitalisation, ce qui serait également une caractéristique intéressante d'un RPC.

Nous voyons des avantages aux deux approches. Par conséquent, plutôt que d'obliger les RPC à être traités comme des régimes PD en vertu des règles fiscales, nous croyons que les administrateurs de RPC devraient avoir le choix d'adopter soit les règles fiscales PD ou les règles fiscales CD (toutes deux avec certaines modifications) en fonction de leurs propres circonstances ou leviers soutenant leur viabilité. À notre avis, les administrateurs du RPC devraient faire leur choix au moment de l'établissement ou de la conversion et être autorisés à demander au ministre des Finances ou à l'ARC de choisir l'autre traitement de façon semblable aux règles actuellement en vigueur pour les régimes interentreprises déterminés (RID)<sup>6</sup>.

Chaque RPC tiendrait compte d'un certain nombre de facteurs pour déterminer son choix entre le traitement fiscal PD ou CD. Par exemple, le choix des règles fiscales CD serait approprié dans le cas d'un régime ayant une formule de cotisation fixe ne dépassant pas 18 % de la rémunération, où le levier soutenant la viabilité du RPC consisterait à réduire les prestations (et non à augmenter les niveaux de cotisation).

---

<sup>5</sup> [Document de l'ACARR sur le régime à prestations cibles daté de mars 2012.](#)

<sup>6</sup> Afin d'éviter d'exploiter les avantages du régime PD par rapport au régime CD en alternant le choix entre les deux, l'approbation par le ministre ou l'ARC de tout choix subséquent exigerait vraisemblablement un seuil élevé de justification pour empêcher ce type d'arbitrage, par exemple en raison d'un changement important des caractéristiques du régime, de ses leviers ou des circonstances économiques. Par exemple, un RPC pourrait être établi avec une cotisation fixe de l'employeur, ce qui justifierait un traitement CD, et les négociations futures pourraient changer la situation pour prévoir un corridor de X à Y % de cotisation de l'employeur qui varie selon le niveau de capitalisation de la prestation cible. Nous prévoyons que les RPC seront rarement motivés à choisir de modifier leur traitement fiscal en raison de l'importante complexité administrative que cela entraînerait (c.-à-d. qu'une partie du service d'un participant au régime est déterminée sur une base et le reste sur une autre).

En revanche, les règles fiscales PD seraient plus appropriées dans le cas d'un RPC axé sur une formule de prestations de base et maintenant le niveau des prestations (ou exigeant des cotisations supérieures à 18 % de la rémunération), où le levier soutenant la viabilité du régime serait d'ajuster les niveaux de cotisations.

À notre avis, permettre aux RPC de choisir les règles fiscales PD ou CD au moment de la création ou de la conversion (et avec la capacité limitée de modifier ce choix sur approbation du ministre ou de l'ARC) ne nécessiterait pas de changements importants aux dispositions actuelles de la LIR. Les réformes que nous recommandons d'apporter à la LIR pour tenir compte des RPC sont présentées ci-dessous.

### **A. Réformes recommandées des règles fiscales PD**

**Règles FE/FESP/FER :** Les FE pour les prestations du RPC devraient être établis en fonction des prestations réellement accumulées, plutôt qu'en fonction de la prestation cible précisée. Les RPC devraient être exemptés de l'obligation de déclarer les FESP à l'égard des annulations de réductions antérieures des prestations de base constituées. Sinon, les règles devraient exiger qu'un FER soit déclaré lorsque les prestations sont réduites.

**Plafond des cotisations salariales :** Nous recommandons d'exempter les RPC du plafond des cotisations des employés à un régime PD en vertu des règles fiscales.

**Cotisations pour service courant:** Nous ne recommandons pas de limiter les cotisations au titre du RPC à un maximum de 25 % en sus du coût de service courant, peu importe si la loi sur les normes de retraite prescrit ou non une provision pour écarts défavorables (PÉD). La limite de 25 % a été conçue pour s'appliquer aux régimes PD ayant des marges de capitalisation implicites. Par exemple, une marge pour écarts défavorables (MÉD) de 1 % intégrée à un taux d'actualisation sur base de continuité peut équivaloir à un coût de service courant supplémentaire de 20 à 25 %, selon la durée du coût de service courant.

L'assujettissement des RPC au coût de service courant majoré de 25 % pourrait limiter la viabilité de ces régimes à long terme, ce qui irait à l'encontre des fondements de leur conception. Nous proposons donc une limite beaucoup plus élevée (p. ex. 150 %) ou que la PED puisse être considérée comme un coût de service courant supplémentaire semblable au coût supplémentaire résultant d'une MÉD comparable.

**Règles sur l'excédent:** Nous recommandons de modifier l'exigence voulant que les cotisations cessent lorsque l'excédent d'un régime PD selon l'approche de continuité atteint 25 %. Premièrement, comme nous l'avons déjà mentionné, une PÉD explicite peut être assimilée à une MÉD comparable. Par conséquent, la PÉD devrait être considérée comme un passif plutôt que comme un « excédent ». Deuxièmement, si l'excédent de capitalisation d'un RPC (au-dessus de la PÉD) dépasse 125 %, plutôt que de restreindre les cotisations de l'employeur, nous recommandons que les règles exigent une cessation de 50 % du coût de service courant (y compris la PÉD), cela étant réparti de la manière prévue par les modalités du régime entre les cotisations de l'employé et de l'employeur.

**Limites de transfert:** À notre avis, les règles fiscales PD devraient être modifiées afin de préciser que toutes les prestations potentielles en vertu du RPC et de la politique de financement du régime devraient être utilisées pour déterminer les limites maximales de transfert, dans la mesure où elles demeurent une caractéristique de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Autres changements :** Nous recommandons également de modifier les règles fiscales PD afin de les exempter de la règle des « pensions égales et périodiques » pour faire en sorte qu'un RPC puisse à la fois réduire et augmenter les pensions en cours de service, au besoin.

## **B. Réformes recommandées des règles fiscales CD**

**Règles FE/FESP/FER:** Un RPC qui choisit de calculer les FE selon les règles CD serait limité dans son financement annuel aux plafonds de cotisation applicables aux régimes CD.

Par conséquent, les FESP ou les FER ne seraient pas nécessaires lorsque les prestations sont rajustées à la hausse ou à la baisse.

**Plafond des cotisations salariales:** Mêmes commentaires que pour les règles PD.

**Cotisations pour service courant:** Celles-ci seraient régies par les règles applicables en matière de cotisations CD.

**Règles sur l'excédent:** Un RPC qui utilise les règles fiscales CD devrait être entièrement exempté des limites de surplus puisque les cotisations au régime sont limitées par les règles applicables aux régimes CD.

**Limites de transfert:** Étant donné que les cotisations au régime sont limitées par les règles de cotisation au volet CD, il existe des arguments encore plus solides pour expliquer pourquoi les limites maximales de transfert (le cas échéant) ne devraient pas s'appliquer.

**Autres changements:** Mêmes commentaires que pour les règles fiscales PD. Nous pourrions également envisager des RPC qui utiliseraient les règles fiscales CD et adopteraient le nouveau cadre de la RVPV pour gérer l'option de revenu de retraite viager choisie par les retraités.

## **6) RÈGLES POUR LA RENTE DIFFÉRÉE**

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous avons recommandé que la LIR soit modifiée pour permettre aux particuliers d'attribuer une partie de leurs économies à l'abri de l'impôt après la fin de l'année où ils atteignent l'âge de 71 ans (selon une approche semblable à celle de la QLAC aux États-Unis). Nous sommes heureux de l'annonce faite dans le budget fédéral de 2019 au sujet des rentes viagères différées avancées (RVDA), et nous attendons avec impatience d'obtenir plus de détails sur ces nouveaux véhicules.

## **7) AUTRES RÉFORMES FISCALES POUR LES RÉGIMES ENREGISTRÉS**

### ***A. Prestations de décès préretraite en vertu des régimes PD : Modifier l'alinéa 8503(2)i) du Règlement***

En vertu de l'alinéa 8503(2)i) du règlement de la LIR, un RPA ne peut pas verser des prestations de décès forfaitaires et des paiements de pension même si la législation sur les normes de pension<sup>7</sup> le permet. Certains régimes de retraite comportent une disposition qui permet aux enfants à charge de recevoir une rente mensuelle temporaire pendant qu'ils demeurent à charge (habituellement jusqu'à la fin de leurs études universitaires).

Toutefois, la valeur de rachat intégrale est toujours due au décès avant la retraite, de sorte qu'elle est rajustée à la baisse pour tenir compte de la valeur de la rente temporaire. Même si la rente temporaire et la valeur de rachat forfaitaire sont toutes deux des prestations d'un RPA, elles ne peuvent pas toutes deux être versées à même le RPA en raison des restrictions prévues à l'article 8503, ce qui entraîne d'importantes difficultés administratives. L'article 8503 devrait être modifié pour tenir compte de cette caractéristique de conception permise par la législation sur les normes de pension.

### ***B. Révision des retraits minimaux des fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR)***

Les règles actuelles qui exigent des retraits annuels minimaux des FERR contribuent au problème de l'insécurité du revenu des retraités canadiens puisque les Canadiens qui ont des économies de retraite dans des REER sont tenus, en vertu des règles actuelles, de convertir leurs économies en FERR. Les règles de retrait d'un FERR épuisent l'actif d'un FERR vers l'âge de 95 ans et obligent souvent les retraités à retirer des sommes de leur FERR avant qu'ils n'en aient besoin ou ne le désirent, ce qui fait que de nombreux Canadiens survivent plus longtemps que leur épargne retraite.

Les règles de retrait des FERR n'ont pas suivi le rythme de l'augmentation de la longévité, du temps passé à la retraite et de l'accès réduit du Canadien moyen aux régimes de retraite d'employeurs. Lorsque les règles de retrait des FERR ont été introduites pour la première fois en 1978, puis augmentées en 1992, l'espérance de vie et le temps passé à la retraite étaient beaucoup plus courts qu'aujourd'hui. Aujourd'hui, les Canadiens passent en moyenne beaucoup plus de temps à la retraite qu'en 1978 et 1992 et sont beaucoup plus susceptibles de manquer d'argent plus tard dans leur retraite.

Nous sommes heureux que les taux de retraits minimaux prévus par la LIR aient été révisés et réduits en 2015 pour les personnes âgées de plus de 70 ans. Nous encourageons l'ARC à examiner de façon proactive ces taux de retraits minimaux périodiquement pour tenir compte de tout changement futur de la longévité.

### ***C. Modifications proposées aux règles fiscales relatives aux comptes d'épargne libres d'impôt (CELI)***

À l'heure actuelle, une rente assurée immédiate ou différée n'est pas un placement autorisé en vertu d'un CELI. Si un particulier veut utiliser l'actif d'un CELI pour acheter une rente assurée, il doit maintenant retirer l'actif du CELI et acheter la rente assurée avec des actifs non enregistrés (voir ci-dessus).

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, [le paragraphe 48 de la Loi sur les régimes de retraite \(Ontario\)](#).



Cela élimine l'exemption d'impôt sur les retraits du CELI. L'ACARR appuie l'inclusion des rentes assurées immédiates et différées comme placements autorisés dans un CELI. Il s'agirait d'une autre façon de financer une rente de longévité pour un participant en franchise d'impôt.

## **8) CONCLUSION**

Le système de retraite canadien a subi d'importants changements et une transition importante au cours des quelque trois décennies qui se sont écoulées depuis que les règles fiscales des régimes enregistrés ont subi la première refonte majeure au début des années 1990. Bien que certains changements aient été apportés depuis cette refonte, les gouvernements fédéral et provinciaux ont introduit et mis en œuvre d'importants changements afin d'améliorer le système de retraite et de faciliter les innovations dans la conception des régimes, comme l'introduction des régimes à prestations cibles, des régimes à risques partagés et des prestations variables des régimes de retraite CD. Des améliorations continuent d'être envisagées pour relever les défis actuels et émergents, y compris la faiblesse des taux d'intérêt et l'augmentation des projections de longévité.

Les règles de la LIR applicables aux régimes enregistrés doivent être modernisées et mises à jour pour tenir compte de l'environnement socioéconomique actuel, de l'espérance de vie accrue des Canadiens et des innovations dans la conception des régimes de retraite. La mise en œuvre des réformes de la LIR et des politiques fiscales identifiées par l'ACARR ci-dessus permettrait d'atteindre ces objectifs importants. Le moment est venu de réformer les règles fiscales applicables aux régimes enregistrés.