



[VERSION FRANÇAISE NON OFFICIELLE]

Le 3 novembre 2021

Andrew Donelle
Directeur principal, Régimes de revenu différé
Division de la législation de l'impôt / Ministère des Finances
140, rue O'Connor
Ottawa, ON K1A 0G5

OBJET : Restrictions d'emprunt applicables aux régimes de pension agréés en vertu de l'alinéa 8502(i) du Règlement de l'impôt sur le revenu (« RIR »).

Cher Monsieur Donelle,

Nous vous remercions de nous donner l'occasion de commenter les changements possibles aux restrictions d'emprunt applicables aux régimes de pension agréés en vertu de l'alinéa 8502(i) du Règlement de l'impôt sur le revenu (« RIR »).

L'ACARR est le principal organisme de défense des intérêts des promoteurs et des administrateurs de régimes dans la recherche d'un système de revenu de retraite équilibré, efficace et durable au Canada. Nous représentons des promoteurs, des administrateurs et des fiduciaires de régimes de retraite et nos membres représentent des régimes de revenu de retraite qui couvrent des millions de participants.

1) Contexte

Nous croyons savoir que le ministère des Finances (« Finances Canada ») sollicite les commentaires de l'industrie sur les restrictions d'emprunt applicables aux régimes de pension agréés en vertu de l'alinéa 8502(i) du RIR (les « règles d'emprunt »). Certains membres de l'industrie, dont l'ACARR, sont d'avis que les règles d'emprunt sont désuètes et devraient être modifiées ou remplacées. Vous trouverez ci-dessous le point de vue de l'ACARR concernant les règles d'emprunt et les modifications qui seraient réalisables de notre point de vue et de celui de nos membres.

2) Sens du mot « emprunter »

L'ACARR recommande fortement que les modifications aux règles d'emprunt ne contiennent pas de définition des termes « emprunter de l'argent » ou « emprunter » aux fins des règles d'emprunt. Les raisons de cette recommandation sont au nombre de quatre.

Premièrement, il existe déjà une définition bien établie de « l'argent emprunté » qui est appliquée de manière cohérente par les tribunaux. Des termes tels que « capital emprunté » et « argent emprunté » dans la législation fiscale ont été interprétés comme signifiant le capital ou l'argent emprunté avec une relation de prêteur et d'emprunteur entre les parties. En d'autres termes, ces termes ont déjà un sens et toute tentative de distiller le sens communément compris dans une définition de la LIR risque de modifier ce sens.

Deuxièmement, la définition de la jurisprudence est largement acceptée et appliquée par l'industrie des régimes de retraite et c'est celle autour de laquelle les caisses de retraite canadiennes ont organisé leurs affaires. En

particulier, les administrateurs de fonds de pension sont très attentifs à la façon dont les transactions à effet de levier sont structurées et documentées, de sorte qu'elles ne constituent pas un « emprunt » selon la définition acceptée.

Troisièmement, toute définition risque d'être erronée, soit parce qu'elle ratisse trop large et que des transactions auxquelles participent régulièrement les fonds de pension entrent dans le champ d'application de la nouvelle définition, soit parce que l'évolution des marchés des capitaux est telle qu'elle exclut les fonds de pension de moyens de transaction plus efficaces. Il ne faut pas sous-estimer le coût et l'inefficacité associés à la réorganisation des structures d'investissement ou, pire, à la nécessité de vendre les investissements concernés.

Quatrièmement, toute nouvelle définition s'accompagnerait d'une période d'incertitude, le temps que les juristes et l'industrie se mettent d'accord sur sa signification. L'incertitude entraîne nécessairement une augmentation des coûts et des occasions manquées. Par conséquent, nous recommandons vivement que les révisions des règles d'emprunt ne contiennent pas de définition de l'expression « emprunter de l'argent » afin de prévenir les inconvénients et les inefficacités potentiels mentionnés ci-dessus.

3) Objectif des règles d'emprunt

L'emprunt d'argent n'est qu'un moyen parmi d'autres d'obtenir un effet de levier. Toutes les autres formes d'effet de levier sont autorisées pour les administrateurs de régimes de retraite et sont explicitement réglementées par les organismes de réglementation des normes minimales des régimes de retraite par le biais de diverses politiques et des normes générales de prudence que l'on retrouve dans les lois sur les régimes de retraite partout au pays. Par exemple, la politique PE0144ORG de l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers de l'Ontario, « Prudent Investment Practices for Derivatives », qui décrit en détail les considérations que les administrateurs de régimes de retraite doivent prendre en compte lorsqu'ils concluent des transactions financières impliquant un effet de levier, y compris la prise prudente de nantissements en espèces.

À notre avis, il incombe donc au ministère des Finances du Canada de déterminer quel est (ou était) l'objectif des règles d'emprunt et s'il existe toujours une politique fiscale valide pour conserver la règle pour les régimes de retraite à prestations déterminées à la lumière de la réglementation prudentielle de toutes les autres formes de transactions à effet de levier. Si le ministère des Finances du Canada détermine que les règles d'emprunt sont le fruit d'une réflexion du milieu du siècle dernier sur le « caractère risqué » de l'emprunt d'argent, nous l'invitons à tenir compte des points suivants :

- La législation et la réglementation canadiennes fédérales et provinciales sur les régimes de retraite comprennent des normes et des exigences générales et spécifiques pour investir les actifs d'un régime de retraite de manière prudente, et conformément aux limites et aux restrictions spécifiées.
- Le rôle de l'organisme de réglementation des pensions est de superviser l'administration et l'investissement prudents des actifs du régime, en tenant compte du fait que les administrateurs du régime doivent déployer des actifs sur les marchés et doivent gérer le risque associé à cette opération.
- Les organismes de réglementation des pensions en effet réglementent et guident les administrateurs de régimes sur l'utilisation appropriée de l'effet de levier.

Nous suggérons donc que le ministère des Finances du Canada s'en remette aux organismes de réglementation des normes minimales de pension en ce qui concerne le risque associé à l'emprunt d'argent, si c'est effectivement la raison des règles d'emprunt.

Nous comprenons qu'il peut y avoir une autre motivation pour les règles d'emprunt : celle de limiter le montant des actifs du régime et donc le montant des actifs qui sont exonérés d'impôt. Bien qu'il n'y ait pas d'historique législatif ou d'énoncé de politique clair démontrant l'intention des règles d'emprunt, nous pouvons déduire des règles similaires pour les régimes de capitalisation, comme les REER et les RPAC, que les règles d'emprunt peuvent avoir pour but de limiter la capacité de contourner artificiellement le plafond des cotisations déterminées.

De plus, nous notons que l'ARC a interprété les règles d'emprunt dans ce sens en déclarant⁽¹⁾ : « si le régime est un régime à cotisations déterminées, la préoccupation concernant l'investissement à effet de levier prend une plus grande importance puisque l'emprunt aurait servi en fait à contourner les limites de cotisation au RPA ». L'ARC établit un contraste avec un régime à prestations déterminées, où l'investissement par effet de levier est moins préoccupant, car les règles fiscales prévoient un mécanisme d'auto-ajustement : un taux de rendement plus élevé résultant de l'effet de levier au sein du régime entraînerait une diminution des cotisations de l'employeur.

Étant donné que les organismes canadiens de réglementation des normes minimales des régimes de retraite (i) réglementent, et (ii) sont les mieux placés pour réglementer les emprunts d'argent d'un point de vue prudentiel, et que le « méfait » que les règles d'emprunt visent, selon l'ARC, à prévenir est celui des cotisations excédentaires aux régimes à cotisations déterminées, l'ACARR exhorte le ministère des Finances du Canada à envisager de limiter les règles d'emprunt aux régimes à cotisations déterminées, et d'exclure les régimes de retraite agréés à prestations déterminées de leur application.

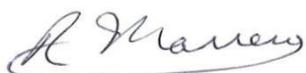
4) Flexibilité pour les "grands régimes"

Dans l'éventualité où les règles d'emprunt ne seraient pas entièrement abrogées ou, au contraire, réorientées vers les régimes à cotisations déterminées, l'ACARR est en faveur d'une exemption des règles d'emprunt pour les "grands régimes". Selon notre expérience, les "grands régimes" ont des cadres sophistiqués de gouvernance des placements et de gestion des risques et n'ont pas à être assujettis à une telle règle.

Nous comprenons que d'autres, dont l'Association du Barreau canadien, ont proposé une exemption pour les régimes comptant au moins 50 000 participants et 10 milliards de dollars d'actifs sous gestion. L'ACARR propose plutôt que le ministère des Finances du Canada accorde des exemptions en coordination avec les organismes de réglementation des normes minimales des régimes de retraite, sur la base d'un cadre de gestion des risques démontré, ou, si l'exemption doit être fondée sur des chiffres précis, nous suggérons que les fluctuations de la participation et de la valeur des actifs n'entraînent pas la perte d'une exemption, ou qu'une exemption une fois accordée ne soit pas perdue à l'égard des transactions effectuées avant la perte de l'exemption.

Nous vous remercions d'avoir donné à l'ACARR l'occasion de formuler des commentaires sur cette question et nous vous prions de nous contacter si nous pouvons vous être utiles.

Sincèrement,



Ric Marrero
Chef de la direction
ACARR

cc : Maximilian Baylor, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, Ministère des Finances
Paul Taylor, Agent de la politique de l'impôt, Régimes de revenu différé, Section de la législation, Ministère des Finances.

(1) Voir l'interprétation technique 2016-064476117.