

16^e projet de recherche : Politique fiscale et régimes de retraite professionnels

Rapport de recherche : Incidence de la politique fiscale sur la couverture et la capitalisation des régimes de retraite d'entreprise

Chercheur : Jinyan Li,

Date : Octobre 2007

Sommaire

Les régimes de retraite d'entreprise à prestations déterminées (PD) ou à cotisations déterminées (CD) sont appelés « régimes de pension agréés » dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. On a déjà beaucoup parlé de la diminution de la couverture et de la sous-capitalisation des régimes à PD. Le rapport examine la mesure dans laquelle la politique fiscale a contribué à ces problèmes dans le cas des régimes d'entreprise à PD. Il se base principalement sur les données empiriques existantes et sur des sources indirectes.

La partie 2 du rapport vise à évaluer si la diminution de la couverture des régimes d'entreprise à PD est causée par des changements importants apportés à la politique fiscale, comme la limite de cotisation universelle pour tous les régimes d'épargne-retraite soutenus par l'État, les limites de cotisation et les diminutions d'impôt pour les particuliers et les sociétés, ou s'il existe un autre lien avec ces changements.

Le rapport conclut que la réforme fiscale de 1991 a clairement réduit l'avantage relatif que représentent les régimes à PD en intégrant le traitement fiscal des régimes à PD, des régimes à CD et des REER et en augmentant les abris fiscaux pour les cotisations aux régimes à CD et aux REER. Des données empiriques indiquent une augmentation de la couverture des régimes à CD et des REER pendant la période de diminution de la couverture des régimes à PD. De toute évidence, la politique fiscale a encouragé l'augmentation des REER et des régimes à CD, mais on ne sait pas

trop si cela s'est fait aux dépens des régimes à PD et, si c'est le cas, dans quelle mesure. Il est vrai que les petits régimes à PD ont tendance à disparaître et que certains ont peut-être été remplacés par des régimes à CD ou des REER collectifs, mais il faut se demander si ces régimes à PD auraient disparu même si les régimes à CD et les REER collectifs n'avaient pas été une option. Les cotisations à des REER faites par des personnes qui ne sont pas couvertes par des régimes à PD (notamment les nouveaux travailleurs, les travailleurs à temps partiel, les travailleurs autonomes et les employés de petites entreprises) ne sont pas le résultat de l'abandon de régimes à PD. Il est donc possible que l'augmentation des REER et des régimes à CD soit le signe que les gens épargnent plus pour leur retraite, surtout dans le cas de personnes ayant un revenu élevé qui ont tendance à cotiser à la fois à un RPA et à un REER.

La diminution du taux marginal d'imposition pour les particuliers et les sociétés peut être une arme à deux tranchants. Un taux d'imposition inférieur fait augmenter le revenu net d'impôt et, par ricochet, l'argent disponible pour des cotisations. Par contre, la valeur de l'aide fiscale étant déterminée en fonction du taux marginal d'impôt, l'incitatif fiscal diminue avec le taux d'imposition. Il n'existe toutefois pas de données empiriques concluantes sur la mesure dans laquelle la diminution des taux d'imposition peut avoir contribué à la diminution de la couverture des régimes à PD.

La partie 3 porte sur le rôle de la politique fiscale dans la capitalisation des régimes à PD et en particulier sur le rôle de la règle de 10 %, le manque de souplesse pour la capitalisation des régimes à PD et la règle sur les biens étrangers.

La règle de 10 % a pour effet d'empêcher l'employeur d'obtenir des déductions d'impôt pour des cotisations à des régimes surcapitalisés, ce qui a pour effet de créer un « coût fiscal » pour l'employeur (le montant dépend du taux d'impôt sur le revenu de la société). Cette règle permet de conserver un excédent modéré dans le régime tout en limitant les coûts pour le gouvernement que représentent les reports d'impôt sur les montants qui dépassent ce qui est nécessaire pour financer les prestations de retraite prévues. Voici ce qu'on peut dégager des données empiriques :

- On ne sait pas trop bien si la règle de 10 % est la seule cause ou une cause importante de la suspension des cotisations par les entreprises à la fin des années 90.
- Il n'y a pas de relation observable entre le nombre de suspensions des cotisations

par les promoteurs et le ratio de capitalisation des régimes.

- Le pourcentage de régimes sous-capitalisés pour lesquels il n'y a eu aucune suspension des cotisations était parfois plus élevé que celui des régimes pour lesquels il y a eu une suspension entre 1994 et 2003.
- En tout, 45 % des régimes sous-capitalisés auraient pu éliminer complètement leur déficit actuariel actuel s'il n'y avait eu aucune suspension des cotisations.

Dans l'ensemble, la règle de 10 % est contre-intuitive puisqu'elle n'encourage pas les entreprises à faire des économies en prévision des périodes difficiles. Ce n'est donc pas un mécanisme efficace de diminution du revenu imposable.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* reconnaît les régimes à PD et à CD et elle impose des limites pour de nombreux aspects des régimes à PD qui peuvent être agréés pour les besoins de l'impôt. Elle n'encourage pas les régimes de retraite d'entreprise innovateurs comme les régimes de retraite à solde de caisse reconnus par la Pension Protection Act of 2006 aux États-Unis. Ce type de régime pourrait aller à l'encontre des exigences relatives à l'accumulation des prestations qui s'appliquent aux régimes à PD.

La partie 4 du rapport propose une réévaluation de la politique fiscale concernant les régimes de retraite compte tenu de l'évolution du contexte des régimes de retraite d'entreprise. Même si on ne dispose pas de données exactes pour évaluer avec précision les effets de la règle de 10 % sur la capitalisation des régimes à PD, il apparaît que cette règle est trop rigide et empêche les entreprises dont la situation financière change radicalement d'une année à l'autre de se protéger. La limite de l'excédent pourrait être augmentée. Vu la popularité grandissante des régimes à CD et les avantages relatifs que présentent toujours les régimes à PD pour la gestion du risque, on pourrait aussi envisager d'adapter les règles fiscales de manière à accepter les régimes de retraite à solde de caisse qui ont à la fois des caractéristiques des régimes PD et de ceux à CD.