

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

Rapport de recherche : Analyse des dépenses fiscales pour les régimes de pension agréés d'employeurs

Chercheur : Jinyan Li

Date : Octobre 2007

Sommaire

Les régimes de pension agréés (RPA) d'employeurs reçoivent une aide fiscale à la fois des gouvernements fédéral et provinciaux. Du point de vue de la politique fiscale, cette aide fiscale constitue une « dépense fiscale ». Le rapport évalue le montant des dépenses fiscales associées aux RPA, qui bénéficie de ces dépenses et les effets de ces dépenses fiscales sur les autres régimes d'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale, comme les REER, et sur les régimes de retraite universels [comme la Sécurité de la vieillesse (SV) ainsi que le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime des rentes du Québec (RRQ)]. En se basant principalement sur les données existantes et des sources indirectes, le rapport estime que les dépenses fiscales du gouvernement fédéral pour les RPA varient entre 7 milliards et 12 milliards de dollars par année (sauf pour trois années « exceptionnelles » où les totaux étaient respectivement les suivants : plus de 15 milliards de dollars en 1999, près de 1 milliard en 2001 et moins 1 milliard en 2002), ce qui représente entre 0,8 % et 1,3 % du PIB.

Les RPA visent à procurer un supplément de revenu de retraite. Par conséquent, seules les personnes couvertes bénéficient des dépenses fiscales pour les RPA. Les bénéficiaires des dépenses fiscales sont donc les participants aux régimes. En général, les participants sont des personnes ayant un revenu allant de moyen à élevé qui travaillent pour des employeurs du secteur public ou de grandes entreprises ou qui font partie d'un syndicat. Les employeurs qui sont promoteurs d'un RPA bénéficient

également des dépenses fiscales en obtenant des déductions fiscales pour leurs cotisations aux régimes.

Les RPA sont en interaction avec les REER et les régimes de retraite universels. La valeur des dépenses fiscales sous forme de déductions fiscales pour les cotisations à des RPA et les cotisations à des REER entre 1989 et 2006 montrent que les cotisations à des REER ont augmenté plus rapidement que celles à des RPA. La couverture des REER a augmenté pendant que celle des RPA diminuait. Puisque les REER peuvent servir à « diminuer le revenu imposable » contrairement aux simples régimes d'épargne-retraite, ils n'offrent pas une aussi bonne garantie de revenu à la retraite que les RPA (et surtout les régimes à prestations déterminées).

Les RPA peuvent avoir des effets sur les régimes de SV et de SRG compte tenu du seuil de récupération et de la capitalisation de ces programmes. Les prestations de la SV sont récupérées au moins en partie lorsque le revenu net d'une personne (comprenant les prestations d'un régime de retraite privé) dépasse 63 511 \$ (montant fixé pour 2007). Les RPA peuvent avoir une incidence sur la capitalisation de la SV et du SRG. Les dépenses fiscales pour les RPA et les REER sont des revenus auxquels le gouvernement renonce, tandis que les prestations de SV et de SRG sont financées par les recettes fiscales dans leur ensemble. De 1988 à 1998, les dépenses fiscales pour les régimes de retraite représentaient plus de 80 % des prestations de la SV et du SRG. En 1999, elles dépassaient les versements de la SV et du SRG. Sauf pour les années exceptionnelles entre 1999 et 2002, le pourcentage a toujours été entre 68 % et 70 %. Par ailleurs, les RPA et la SV ont été conçus pour prêter assistance à des personnes ayant un niveau de revenu différent : les RPA visent à procurer aux personnes ayant un revenu allant de moyen à élevé une source de remplacement du revenu et la SV sert à procurer une sécurité financière aux personnes du troisième âge à faible revenu (la SV peut permettre de remplacer 100 % du revenu de certaines personnes de ce groupe).

Les RPA et le RPC ainsi que le RRQ ont un point en commun : ils reposent tous sur des cotisations. Seules les personnes qui cotisent à ces régimes sont couvertes. Le fonctionnement de ces régimes est tout à fait différent de celui de la SV et du SRG. La

majorité des RPA tiennent compte des cotisations et des prestations du RPC ou RRQ. Par exemple, les régimes à prestations déterminées prévoient souvent des prestations de « raccordement » pour garder le revenu des personnes qui prennent une retraite précoce relativement stable.

L'Ontario n'a pas de politique fiscale qui lui soit propre pour les RPA. Compte tenu de l'assiette fiscale commune et du fait que les dépenses fiscales pour les RPA prennent la forme de déductions ou d'exclusions pour l'établissement de l'assiette fiscale, la politique fiscale fédérale influence directement l'Ontario. Par conséquent, les dépenses fiscales associées aux RPA réduisent à la fois les recettes du gouvernement fédéral et de l'Ontario. L'augmentation des dépenses fiscales associées aux RPA et l'utilisation accrue des REER qui coïncide avec une réduction de la couverture des RPA soulèvent des doutes considérables sur l'efficacité et l'équité de la politique fiscale. Cependant, si les objectifs des régimes de retraite du Canada et de l'Ontario demeurent à la fois de remplacer le revenu (surtout pour les personnes ayant un revenu allant de moyen à élevé) et de procurer une sécurité du revenu, les dépenses fiscales demeurent une mesure stratégique importante. Il est peut-être temps de revoir la forme des dépenses fiscales relatives aux RPA pour les rendre plus efficaces et viables avec la transformation du contexte des affaires et de l'environnement social et démographique.