



Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*

The Honourable MICHAEL A. MEIGHEN

---

Wednesday, March 31, 2010

---

**Issue No. 3**

**First meetings on:**

The study of the extent to which Canadians  
are saving in Tax-Free Savings Accounts  
and registered retirement savings plans

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président :*

L'honorable MICHAEL A. MEIGHEN

---

Le mercredi 31 mars 2010

---

**Fascicule n° 3**

**Première réunion concernant :**

L'étude sur la mesure dans laquelle les Canadiens  
recourent à des comptes d'épargne libre d'impôt  
et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael A. Meighen, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

*Cowan (or Tardif)	Massicotte Moore
Di Nino	Plett
Gerstein	Ringuette
Harb	Rivard
Kochhar	Seidman
*LeBreton, P.C. (or Comeau)	

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Di Nino replaced the Honourable Senator Greene (*March 31, 2010*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator St. Germain, P.C. (*March 31, 2010*).

The Honourable Senator Seidman replaced the Honourable Senator Oliver (*March 31, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Michael A. Meighen

*Vice-présidente* : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.

et

Les honorables sénateurs :

*Cowan (ou Tardif)	Massicotte Moore
Di Nino	Plett
Gerstein	Ringuette
Harb	Rivard
Kochhar	Seidman
*LeBreton, C.P. (ou Comeau)	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Di Nino a remplacé l'honorable sénateur Greene (*le 31 mars 2010*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur St. Germain, C.P. (*le 31 mars 2010*).

L'honorable sénateur Seidman a remplacé l'honorable sénateur Oliver (*le 31 mars 2010*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, March 24, 2010:

The Honourable Senator Meighen moved, seconded by the Honourable Senator Eaton:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce undertake a study of:

the extent to which Canadians are saving in Tax-Free Savings Accounts and registered retirement savings plans;

federal measures that might be taken to increase the use of these savings vehicles as well as the fiscal cost of increased use; and

ways in which savings in these vehicles might be protected.

That the Committee submit its final report no later than June 30, 2010, and that the Committee retain until September 30, 2010 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 24 mars 2010 :

L'honorable sénateur Meighen propose, appuyé par l'honorable sénateur Eaton :

Que le comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprenne une étude sur :

la mesure dans laquelle les Canadiens recourent à des comptes d'épargne libre d'impôt et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite;

les mesures fédérales qui pourraient être prises pour augmenter l'utilisation de ces instruments d'épargne ainsi que les coûts, pour l'impôt, d'une utilisation accrue de ces instruments;

les moyens possibles d'assurer la protection de ces épargnes;

Que le Comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 juin 2010 et conserve jusqu'au 30 septembre 2010 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Gary W. O'Brien

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, March 31, 2010  
(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:15 p.m. in room 9, Victoria Building, the Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., the deputy chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Di Nino, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Kochhar, Massicotte, Moore, Plett, Ringuette and Seidman (11).

*Other senator present:* The Honourable Senator Tkachuk.

*In attendance:* John Bulmer Analysts, Parliamentary Information and Research Service, and June M. Dewetering, Chief, Macroeconomics, Library of Parliament; and Francine Pressault, Communications Officer, Communication Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 24, 2010, the committee began its examination on the study of the extent to which Canadians are saving in Tax-Free Savings Accounts and registered retirement savings plans.

*WITNESSES:*

*Department of Finance:*

Baxter Williams, Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

*C.D. Howe Institute:*

Alexandre Laurin, Senior Policy Analyst.

Mr. Williams made a statement and answered questions.

At 5:30 p.m., the committee suspended.

At 5:35 p.m., the committee resumed.

Mr. Laurin made a statement answered questions.

At 6:18 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 31 mars 2010  
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P. (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Di Nino, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Kochhar, Massicotte, Moore, Plett, Ringuette et Seidman (11).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Tkachuk.

*Également présents :* John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, June M. Dewetering, chef, Macroéconomie, Bibliothèque du Parlement; et Francine Pressault, agent de communications, Direction des communications.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 24 mars 2010, le comité entreprend son étude sur la mesure dans laquelle les Canadiens recourent à des comptes d'épargne libre d'impôt et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

*TÉMOINS :*

*Ministère des Finances Canada :*

Baxter Williams, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.

*Institut C.D. Howe :*

Alexandre Laurin, analyste principal de la politique.

M. Williams fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 30, la séance est suspendue.

À 17 h 35, la séance reprend.

M. Laurin fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 18 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, March 31, 2010

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:15 p.m., this day, to examine the extent to which Canadians are saving in Tax-Free Savings Accounts and registered retirement savings plans.

**Senator Céline Hervieux-Payette** (*Deputy Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Deputy Chair:** Welcome, this afternoon we will be starting our investigation into pension systems in Canada. The pillars of the Canadian pension system are old age security, public and private pensions, and personal savings. We will be focusing on tax incentives for personal savings earmarked for retirement.

[*English*]

Our orders of reference state that this committee will study the extent to which Canadians are saving in Tax-Free Savings Accounts, TFSAs, and Registered Retirement Savings Plans, RRSPs, federal measures that might be taken to increase the use of these savings vehicles, as well as the fiscal costs of increased use and ways in which savings in these vehicles might be protected.

We are joined by representatives from the Department of Finance and the C.D. Howe Institute, both of whom will share their views on RRSPs, TFSAs and savings for retirement.

[*Translation*]

We are pleased to have with us, from the Department of Finance, Baxter Williams, Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch. You have the floor.

[*English*]

**Baxter Williams, Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** Thank you for the introduction. First, we provided a backgrounder deck on retirement savings statistics. My remarks today will be limited to discussing these statistics and answering any questions you might have on that topic.

By way of context, the government over the past year has been engaged in a discussion with Canadians on pensions and pension income security. The government has also taken concrete actions to strengthen Canada's retirement income system and to reduce the tax burden on pensioners and seniors, since 2006. These actions include completing the triennial review of the Canada Pension Plan, CPP, in May 2009; undertaking extensive consultations and announcing measures to strengthen federally regulated registered pension plans; improving the tax rules governing pensions and RRSPs; introducing the Tax-Free

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 31 mars 2010

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 15 pour étudier la mesure dans laquelle tous les Canadiens recourent à des comptes d'épargne libre d'impôt et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

**Le sénateur Céline Hervieux-Payette** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**La vice-présidente :** Bienvenue, cet après-midi, nous commençons notre enquête sur les systèmes de pension au Canada. Les piliers du système de pension canadien sont les suivants : la sécurité de la vieillesse, les pensions publiques et les pensions privées et l'épargne personnelle. Nous nous concentrerons sur les incitations fiscales pour l'épargne personnelle désignée pour la retraite.

[*Traduction*]

Nos ordres de renvoi prévoient que notre comité examinera dans quelle mesure les Canadiens ont recours aux comptes d'épargne libres d'impôt, ou CELI, et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, ou REER, ce que le gouvernement fédéral pourrait faire pour accroître l'utilisation de ces instruments d'épargne, ainsi que l'incidence fiscale de l'augmentation de leur utilisation et les façons d'assurer la protection des capitaux versés dans ces instruments.

Nous accueillons aujourd'hui des représentants du ministère des Finances et de l'Institut C.D. Howe, qui nous feront part de leur point de vue sur les REER, les CELI et l'épargne-retraite.

[*Français*]

C'est avec plaisir que nous accueillons, du ministère des Finances, M. Baxter Williams, directeur, Division de l'impôt des particuliers, de la Direction de la politique de l'impôt. La parole est à vous.

[*Traduction*]

**Baxter Williams, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** Merci pour cette introduction. Pour commencer, nous vous avons fourni de la documentation qui présente des statistiques sur l'épargne-retraite. Aujourd'hui, je me limiterai à parler de ces statistiques et à répondre aux questions que vous pourriez soulever à leur sujet.

Pour vous mettre en contexte, au cours de la dernière année, le gouvernement a entrepris des discussions avec les Canadiens sur les pensions et la sécurité du revenu de pension. Depuis 2006, le gouvernement a également pris des mesures concrètes pour améliorer le système de revenu de retraite du Canada et réduire le fardeau fiscal des pensionnés et des aînés. Ces mesures comprennent l'examen triennal du Régime de pensions du Canada, le RPC, en mai 2009, le lancement de vastes consultations et l'annonce de mesures pour renforcer les régimes de pension agréés sous réglementation fédérale, l'amélioration des

Savings Account, which I might add is the most significant change to tax-assisted retirement savings since the introduction of RRSPs; and launching a task force on financial literacy.

In addition, federal, provincial and territorial finance ministers have been examining the retirement income system. A joint federal-provincial-territorial research group was established in May 2009, led by the Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, Mr. Ted Menzies.

The working group's report was presented by its research director, Professor Jack Mintz, to financial ministers at their December 2009 meeting in Whitehorse. In general, the report confirms the strength of Canada's retirement income system. Ministers tasked senior officials to analyze the wide range of ideas that have been put forward.

On March 24, the Minister of Finance launched online consultations and a series of cross-country round table discussions, speaking engagements and town hall meeting to gather input from Canadians on ensuring the ongoing strength of Canada's retirement income system. In this context, the government has published a consultation document, which has been shared with the committee and which outlines some proposals in the public domain aimed at addressing perceived issues with respect to retirement savings. Finance ministers will discuss the findings and appropriate next steps at their next meeting.

I will recap some of the introductory remarks. The government-sponsored retirement income system consists of three pillars, and I would like to start with a quick summary of those. The first pillar consists of the Old Age Security, OAS, and Guaranteed Income Supplement, GIS, programs, which provide a basic minimum-income guarantee for seniors who meet residency requirements. The government is currently spending about \$33 billion annually on that.

The second pillar consists of the Canada and Quebec Pension Plans, which ensure basic levels of earnings replacement in retirement for all workers in Canada.

Finally, the third pillar, which will be the focus of my remarks, consists of a system of voluntary, tax-deferred savings and registered pension plans, RPPs, and RRSPs to encourage and assist Canadians to save for retirement to help bridge the gap between public pension benefits and their retirement income goals. Current tax expenditure on RRSPs and RPPs is about \$20 billion annually.

Essentially, the contribution and benefit limits for RRSPs and RPPs are designed to permit most individuals to save enough over a 35-year career to obtain a pension equal to 70 per cent of their pre-retirement earnings, an amount that is generally considered sufficient to allow individuals to maintain their standard of living in retirement. Annual contributions to RRSPs and money

règles fiscales qui régissent les pensions et les REER, l'entrée en scène du compte d'épargne libre d'impôt, qui est, j'ajouterais, l'amélioration la plus importante en matière d'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale depuis la création des REER, ainsi que la formation d'un groupe de travail sur la littératie financière.

De plus, les ministres des Finances des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont procédé à un examen du système de revenu de retraite. En mai 2009, ils ont mis sur pied un groupe de travail fédéral-provincial-territorial présidé par M. Ted Menzies, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

Le rapport du groupe de travail a été soumis aux ministres des Finances lors de leur rencontre de décembre 2009, à Whitehorse, par M. Jack Mintz, directeur de recherche du groupe. De façon générale, le rapport confirme la solidité du système de revenu de retraite du Canada. Les ministres ont confié à des hauts fonctionnaires la tâche d'analyser les nombreuses idées qui ont été proposées.

Le 24 mars dernier, le ministre des Finances a lancé des consultations en ligne, de même qu'une série de tables rondes, d'allocutions et de rencontres informelles d'un bout à l'autre du pays, afin de recueillir le point de vue des Canadiens sur la façon de maintenir la solidité du système de revenu de retraite du Canada. Dans ce contexte, le gouvernement a publié un document de consultation, qui a été remis aux membres du comité, et qui contient des propositions du domaine public visant à corriger les problèmes que semble présenter le système d'épargne-retraite. Les ministres des Finances discuteront de ces propositions et des démarches à venir au cours de leur prochaine rencontre.

Je vais reprendre certains éléments de l'introduction. Le système de revenu de retraite financé par le gouvernement repose sur trois piliers, que j'aimerais résumer brièvement. Le premier comprend les programmes de la Sécurité de la vieillesse, la SV, et de Supplément de revenu garanti, le SRG. Ces programmes procurent un revenu minimum garanti aux aînés qui répondent aux exigences établies en matière de résidence. Le gouvernement y verse actuellement environ 33 milliards de dollars par année.

Le deuxième pilier englobe le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, qui assurent un niveau minimum de remplacement du revenu à tous les travailleurs canadiens.

Enfin, le troisième pilier, sur lequel je veux m'attarder plus longuement, comprend les régimes enregistrés d'épargne-retraite à impôt différé et à participation volontaire, soit les RPA et les REER, qui encouragent et aident les Canadiens à épargner pour la retraite et contribuent à combler l'écart entre les prestations de retraite gouvernementales qu'ils recevront et les objectifs de retraite qu'ils se sont fixés. La dépense fiscale associée aux REER et aux RPA s'élève à environ 20 milliards de dollars par année.

Les plafonds de cotisations et de prestations pour les REER et les RPA sont établis de telle sorte que la plupart des gens puissent épargner suffisamment pendant une carrière de 35 ans pour toucher une pension équivalant à 70 p. 100 de leurs gains avant la retraite. On considère généralement que cette proportion est suffisante pour maintenir le même niveau de vie à la retraite. En 2010, les cotisations

purchase, or defined contribution, RPPs are limited to 18 per cent of earned income up to a dollar maximum of \$22,000 a year annually for RRSPs and \$22,450 annually for RPPs in 2010. For defined benefit RPPs, the maximum annual pension benefit limit per year of service is 2 per cent of earnings up to just under \$2,500 in 2010.

In terms of calculating the 70 per cent, it is important to note that the RRSP and RPP limits are additional to the retirement income support that is provided through CPP and through the OAS system.

I would now like to present several charts giving some basic statistics on participation in these plans.

The first chart provides an overall assessment of the expected earnings replacement that Canadians can achieve by income levels. It is a stylized presentation. We have taken evidence on a year's annual savings and used assumptions of constant savings over an individual's working life, the rate of return which underlies the RRSP system and its calculation of benefits in retirement.

It looks at the type of benefit someone could expect in retirement when private savings are considered in conjunction with government programs or publicly provided income in retirement plans.

The blue bars are the percentage of pre-retirement income replaced by OAS and GIS, and the grey bars are that replaced by CPP. Collectively, they represent the public pensions.

**The Deputy Chair:** Can I stop you? We do not have colour. Could you tell us which is which? We have a dark one, a medium-grey one and a white one. That way, we can understand the code.

**Mr. Williams:** That is the problem with technology. The bottom bar is what I am referring to. It is the black bar, and that is the income replacement a person would achieve through OAS and GIS. The grey bar is what would be provided after a working career through the CPP system. The top bar — the clear white bar in your deck — is based on the income replacement that a person would achieve through his or her private savings.

I will clarify how we calculate that. We take a snapshot look at what Canadians are saving by income for a particular year. In this case, it was 2006. We are assuming they undertake the same savings over their working life. Then, based on our assumption about what investments would earn on that savings, we look at how much income they would have in retirement.

This is a stylized chart. Its advantage is that it gives a good overview and starting point to look at the adequacy of the existing retirement income system. As you can see, there are lower-income individuals, but they are able to easily achieve a 70 per cent replacement rate when all sources of retirement income are

annuelles aux REER et aux RPA à cotisations déterminées sont limitées à 18 p. 100 du revenu d'emploi, jusqu'à concurrence d'un maximum de 22 000 \$ par année pour les REER et de 22 450 \$ par année pour les RPA. Pour ce qui est des RPA à prestations déterminées, la prestation annuelle maximale pour 2010 est de 2 p. 100 des revenus d'emploi par année de service, jusqu'à concurrence d'un peu moins de 2 500 \$.

En ce qui concerne le calcul de la proportion de 70 p. 100, il est important de rappeler que les REER et les RPA maximums s'ajoutent aux prestations de retraite qui proviennent du RPC et de la SV.

J'aimerais maintenant vous présenter plusieurs tableaux qui fournissent des statistiques de base sur la participation à ces régimes.

Le premier tableau donne un aperçu global des taux estimés de remplacement du revenu que les Canadiens peuvent viser selon leur niveau de revenu. Il s'agit là d'une présentation simplifiée. Nous nous sommes basés sur un taux d'épargne annuel, nous avons supposé des cotisations continues tout au long de la carrière de l'épargnant, et nous avons estimé le taux de rendement des REER ainsi que le calcul des rentes versées à la retraite.

Le graphique donne une idée des prestations qu'une personne pourrait recevoir à la retraite, si l'on tient compte du fait que l'épargne personnelle sera combinée aux revenus provenant des régimes de retraite publics ou gouvernementaux.

La partie bleue représente le pourcentage des gains préretraite qui seront remplacés par les prestations de SV et de SRG, tandis que la partie grise indique le pourcentage qui sera remplacé par le RPC. Ensemble, ces deux parties représentent les prestations gouvernementales.

**La vice-présidente :** Puis-je vous interrompre? Nous n'avons pas de couleur. Pourriez-vous nous dire laquelle est laquelle? Nous avons une partie foncée, une grise et une blanche. De cette façon, nous pourrions comprendre le code.

**M. Williams :** C'est ça le problème avec la technologie. Je parlais de la partie inférieure. C'est la partie noire, et c'est celle qui représente la portion de revenu remplacée par la SV et le SRG. La partie grise est celle qui devrait être versée par le RPC aux personnes qui ont travaillé. La partie supérieure — celle qui est blanche sur votre document — représente la portion de revenu que la personne doit remplacer au moyen de l'épargne personnelle.

Je vais apporter des précisions sur nos calculs. Nous regardons globalement ce que les Canadiens ont épargné, selon leur revenu, dans une année donnée. Dans ce cas-ci, c'est l'année 2006. Nous supposons que leur niveau d'épargne sera le même tout au long de leur vie active. Puis, selon notre estimation des rendements sur les capitaux épargnés, nous avons une idée du revenu dont ils disposeront à la retraite.

Il s'agit d'un graphique simplifié, qui donne une bonne vue d'ensemble de la situation ainsi qu'un point de départ pour déterminer si le système de revenu de retraite actuel est adéquat. Comme vous pouvez le constater, il y a des personnes à faible revenu, mais elles peuvent aisément obtenir un taux de

considered. That is probably most important, that people have a high replacement rate in retirement because of their lower incomes during their working life.

The other comment I would make is that at the upper end, you will see a reduction in the income replacement rates that would be achieved through government-supported retirement savings, mainly because we limit the total amount you can save within an RRSP or RPP. These individuals would rely principally on private savings in order to satisfy their retirement saving needs. I think that gives a fairly good explanation of this slide.

I would like to turn to look at this issue in the context of the savings limits and the excess contribution room that is built into the system relative to what is required to achieve a 70 per cent savings rate. As I mentioned, the contribution and benefit limits for RRSPs and RPPs are designed to permit most individuals to achieve a 70 per cent replacement rate relative to their pre-retirement income. However, as I noted earlier, these required savings rates are less than the 18 per cent of earnings for most Canadians because the RRSP limits are in addition to earnings replacement provided by public pensions.

In the table “Amount of excess RRSP contribution room,” for each earning level in the first column, column 2 shows what percentage of those earnings would be replaced by public pensions. This repeats much of the information that is on the first slide. It shows that someone whose income is between \$20,000 and \$40,000 can achieve a desired 70 per cent replacement rate largely within public pension plans.

Column 3 shows the gap between public pensions and the 70 per cent replacement rate target. In other words, what replacement rate would a person need to achieve through private savings? Column 4 shows the annual contribution relative to income that a person would be required to save in order to achieve a 70 per cent replacement rate.

Column 5 shows the excess savings room that a person would have available within his RRSP in order to achieve the 70 per cent replacement rate. In a way, it is a measure of the redundancy that is built into current limits in terms of people’s available room to save to ensure continuity of a standard of living in retirement.

The next slide looks at the issue slightly differently and asks how people are using their currently available retirement savings room. “Unused RRSP contribution room for 2006” is the slide I am referring to. This is just another measure of the adequacy of the existing system in providing people an opportunity to save. The table shows the total amount of unused RRSP contribution room available to Canadians by earning level in 2006. The fact that the 18 per cent of earnings limit provides excess savings

remplacement de 70 p. 100 par la combinaison de toutes les sources de revenu. Le plus important demeure probablement le fait que ces personnes obtiennent un taux de remplacement élevé à la retraite en raison de leur faible revenu au cours de leur vie active.

J’aimerais également faire remarquer qu’à l’autre extrémité, vous pouvez constater une réduction des taux de remplacement du revenu obtenus grâce aux régimes de retraite gouvernementaux, principalement parce que nous limitons le montant total des contributions au REER et au RPA. Ces personnes devront surtout avoir recours à l’épargne personnelle afin d’atteindre le niveau d’épargne voulu à la retraite. Je crois que cela résume assez bien le graphique.

J’aimerais maintenant examiner la question en tenant compte des plafonds des régimes d’épargne et des droits de cotisation excédentaires prévus dans le système, par rapport à l’épargne nécessaire pour obtenir un taux de 70 p. 100. Comme je l’ai mentionné, les plafonds de cotisation et de prestation pour les REER et les RPA sont établis de façon à permettre à la plupart des personnes d’obtenir un taux de remplacement de 70 p. 100 par rapport à leur revenu avant la retraite. Cependant, comme je l’ai déjà dit, ces niveaux d’épargne nécessaires équivalent à moins de 18 p. 100 des revenus pour la plupart des Canadiens, parce que les plafonds REER viennent s’ajouter aux revenus remplacés par les régimes de pension publics.

Dans le tableau « Montant des droits de cotisation excédentaires à un REER », pour chaque niveau de revenu de la première colonne, la colonne 2 indique le pourcentage de ce revenu qui sera remplacé par les prestations de retraite publiques. Ce tableau reprend en bonne partie l’information qui est présentée sur le premier tableau. Il montre qu’une personne dont le revenu se situe entre 20 000 \$ et 40 000 \$ peut obtenir le taux de remplacement souhaité de 70 p. 100 grâce aux régimes de retraite publics.

La troisième colonne montre l’écart entre les prestations publiques et le taux de remplacement ciblé de 70 p. 100. En d’autres termes, quel est le taux de remplacement qu’il faut obtenir au moyen de l’épargne personnelle? La colonne 4 indique le pourcentage du revenu annuel qui doit être affecté à l’épargne afin d’atteindre le taux de remplacement de 70 p. 100.

La cinquième colonne donne le pourcentage des droits de cotisation excédentaires à un REER dont disposent les épargnants pour atteindre le taux de remplacement de 70 p. 100. D’une certaine façon, cela illustre la situation excédentaire qui résulte des plafonds actuels relativement à la marge d’épargne des Canadiens en vue de maintenir leur niveau de vie à la retraite.

Le prochain tableau présente la situation sous une perspective légèrement différente. Il montre comment les gens utilisent actuellement leurs droits de cotisation à l’épargne-retraite. Je parle du tableau « Droits inutilisés de cotisation à un REER (2006) ». Cela indique encore une fois que le système actuel est adéquat dans la mesure où il donne la possibilité aux gens d’épargner. Le tableau montre le montant total des droits inutilisés de cotisation à un REER dont disposaient les Canadiens en 2006, selon leur revenu.



room to most Canadians is reflected in the available amount of accumulated unused RRSP room, which was about \$470 billion in 2006.

It is principally among lower-income individuals where unused retirement savings room is greatest. The third column shows the share of earners with unused RRSP savings room. If you look at this inversely, it will also give you an indicator of the percentage of the population constrained by current RRSP limits.

In total, 91 per cent of Canadians have unused RRSP room. This suggests that only 9 per cent are constrained by the current limits to achieve savings within RRSPs and RPPs. Canadians most constrained are concentrated at higher income levels over \$100,000.

**Senator Moore:** With regard to column 2, you mentioned that the total amount of unused RRSP room is approximately \$470 billion. Is it not trillion?

**Mr. Williams:** No, it would be billion.

**Senator Moore:** You have three zeros above the column.

**Mr. Williams:** That is right. That would be billion because the statistic below reads \$467 million. Then you add three zeros.

**Senator Moore:** Okay, I see what you are doing.

**The Deputy Chair:** That makes more sense.

**Mr. Williams:** We would have no reason to raise the limit if it was \$470 trillion.

**The Deputy Chair:** That is money not used; we could save all of it within the margins of the entire program.

**Mr. Williams:** That is correct.

My next slide gives an indication of participation in registered pension plans by earning level. We are basically looking at savers as a percentage of all earners in each earnings range.

The blue bars represent the percentage of those who save only in RPPs. The yellow bars represent those who save only within RRSPs. The blue bars would be Canadians with pension plans.

**The Deputy Chair:** I want to ensure we understand.

**Mr. Williams:** The light grey bar that runs along the baseline shows Canadians who participate only in pension plans. The next bar shows those who save in both an RRSP through their own contributions and, in addition, participate in a pension plan. The clear bar at the top indicates those individuals who save solely within an RRSP.

Le montant total des droits inutilisés de cotisation à un REER pour l'ensemble des Canadiens, qui s'élevait à près de 470 milliards de dollars en 2006, montre bien que le plafond de cotisations fixé à 18 p. 100 du revenu donne lieu à des droits de cotisation excédentaires pour la plupart des Canadiens.

C'est généralement parmi les personnes à faible revenu que les droits de cotisation inutilisés sont les plus élevés. La troisième colonne indique la proportion de personnes ayant un revenu d'emploi qui ont des droits inutilisés de cotisation à un REER. Si vous regardez au bas de la colonne, vous aurez également une idée du pourcentage de la population qui se trouve restreinte par les plafonds REER actuels.

Au total, 91 p. 100 des Canadiens disposent de droits inutilisés de cotisation à un REER. On peut donc en déduire que seulement 9 p. 100 des gens sont restreints par les plafonds actuels de cotisations à des REER et à des RPA. Les Canadiens les plus touchés par ces plafonds sont principalement ceux qui ont un revenu élevé, c'est-à-dire de plus de 100 000 \$.

**Le sénateur Moore :** Au sujet de la colonne 2, vous avez mentionné que le montant total des droits inutilisés de cotisation à un REER était d'environ 470 milliards. N'est-ce pas plutôt 470 billions?

**M. Williams :** Non, il s'agit bien de milliards.

**Le sénateur Moore :** On peut lire au haut de la colonne : « En milliers de dollars ».

**M. Williams :** C'est exact. Il s'agit bien de milliards parce que le nombre au bas est de 467 millions. Vous ajoutez donc trois zéros.

**Le sénateur Moore :** D'accord, je vois ce que vous voulez dire.

**La vice-présidente :** C'est plus logique.

**M. Williams :** Nous n'aurions aucune raison de hausser le plafond si le nombre était de 470 billions.

**La vice-présidente :** Cet argent n'est pas utilisé; nous pourrions l'épargner au complet dans les limites du programme.

**M. Williams :** C'est exact.

Le prochain graphique illustre la participation à des régimes de pension enregistrés par niveaux de revenu. Il s'agit en fait du pourcentage d'épargnants par rapport à toutes les personnes ayant un revenu d'emploi, pour chaque tranche de revenu.

La partie bleue représente le pourcentage de personnes qui cotisent seulement à un RPA. La partie jaune représente celles qui cotisent uniquement à un REER. La partie bleue correspond aux Canadiens qui bénéficient d'un régime de pension.

**La vice-présidente :** J'aimerais m'assurer que nous comprenons bien.

**M. Williams :** La partie grise, au bas du graphique, représente les Canadiens qui contribuent seulement à un régime de pension. La partie au-dessus représente ceux qui contribuent personnellement à un REER en plus de leur participation à un régime de pension. La partie supérieure blanche indique le pourcentage de gens qui contribuent uniquement à un REER.

This is a reflection of the chart I started with that showed people's ability to achieve a replacement rate in retirement by income. The participation rate rises rapidly with income. Most individuals in the lower income bands would be able to achieve their retirement savings needs through public pension benefits. For those with significant saving needs — those earning over \$45,000 per year — the participation rate in some form of tax-assisted pension plan is relatively high at 80 per cent to 90 per cent. Participation in a pension plan is concentrated among middle-income earners. The proportion of individuals at upper incomes who save solely within an RRSP generally tends to be greater.

The next chart shows participation within an RRSP or RPP by year for individuals with earnings over \$30,000 annually. The pattern has been relatively stable over the last 15 years. There has been a moderate decline in individuals who participate within a pension plan. This has been compensated somewhat by growth in the number of individuals who save through RRSPs.

What is not captured in these statistics is savings within a Tax-Free Savings Account. The Tax-Free Savings Account was introduced in Budget 2008. The TFSA is a flexible, registered, general purpose account that allows Canadians to earn tax-free investment income. Canadians aged 18 years or over are eligible to contribute up to \$5,000 annually through a TFSA with unused contribution room being carried forward to future years.

While the TFSA is designed as a general-purpose savings vehicle, some observers have pointed out too its advantages for retirement savings purposes. In particular, the TFSA improves incentives for low- and modest-income earners who may face higher effective marginal tax rates in retirement than they do during their working years.

As individuals who save within an RRSP make withdrawals, it could reduce their eligibility for Guaranteed Income Supplement benefits or reduce the value of the tax credit available to seniors based on age. Unlike the reduced rate of return on savings in an RRSP, income earned within a TFSA and withdrawals from it are not taken into account when calculating federal income-tested benefits or tax credits. The TFSA also helps seniors over the age of 71 years who are prevented from contributing to an RRSP to save on a tax-efficient basis to meet their ongoing savings needs.

The TFSA only became available in 2009. Consequently, data are not yet available on participation or savings within this vehicle. However, we have some idea from private sector surveys on how successful the TFSA has been to date. According to a report from Investor Economics and survey data from Ipsos Reid, Canadians

Ce tableau reflète le premier que je vous ai montré, qui illustre la capacité des gens à obtenir un taux de remplacement du revenu à la retraite, selon leur niveau de revenu. Le taux de participation augmente beaucoup en fonction du revenu. La plupart des gens dont le revenu se situe dans les tranches inférieures pourraient obtenir le niveau d'épargne voulu à la retraite au moyen des régimes de retraite publics. Pour les personnes dont les besoins à la retraite sont plus élevés — c'est-à-dire celles dont le revenu excède 45 000 \$ par année —, le taux de participation à un régime de pension donnant droit à une aide fiscale est relativement élevé, soit entre 80 et 90 p. 100. La participation à un régime de pension est plus forte parmi les gens à revenu moyen. La proportion de gens qui contribuent uniquement à un REER tend à être plus grande chez ceux qui ont un revenu élevé.

Le tableau suivant illustre la participation annuelle à des RPA ou à des REER pour des particuliers dont les gains sont supérieurs à 30 000 \$. La tendance a été relativement stable au cours des 15 dernières années. Le taux de participation à un régime de retraite a connu une diminution modérée. Cette baisse est en quelque sorte contrebalancée par la croissance du nombre de personnes qui cotisent à un REER.

Ces statistiques ne tiennent toutefois pas compte des économies versées dans un compte d'épargne libre d'impôt. Le compte d'épargne libre d'impôt, le CELI, a été créé dans le cadre du budget de 2008. Il s'agit d'un compte d'épargne enregistré, souple et à usage général, qui permet aux Canadiens de gagner un revenu de placement sans payer d'impôt. Les Canadiens âgés d'au moins 18 ans peuvent cotiser jusqu'à 5 000 \$ par année dans un CELI, et les droits de cotisation inutilisés sont reportés aux années suivantes.

Bien que le CELI ait été conçu comme un instrument d'épargne à usage général, certains observateurs ont souligné ses avantages aux fins de l'épargne-retraite. Plus particulièrement, le CELI constitue un meilleur stimulant pour les personnes à faible et à moyen revenu qui risquent de faire l'objet de taux marginaux d'imposition plus élevés à la retraite que pendant leurs années d'activité.

Lorsque les personnes qui épargnent au moyen d'un REER font des retraits, elles peuvent subir une réduction du montant de Supplément de revenu garanti auquel elles ont droit ou une réduction de la valeur du crédit d'impôt accordé aux personnes âgées en fonction de leur âge. Contrairement à la diminution du taux de rendement sur l'épargne dans le cas d'un REER, les gains acquis au moyen d'un CELI et les montants qui en sont retirés ne sont pas pris en compte dans le calcul des prestations fédérales ou des crédits d'impôt fédéraux fondés sur l'étude du revenu. Le CELI permet aussi aux personnes âgées de plus de 71 ans qui ne peuvent cotiser à un REER de continuer d'épargner au moyen d'un instrument d'épargne intéressant au plan fiscal.

Le CELI n'a été créé qu'en 2009. Par conséquent, nous ne disposons pas encore de données sur la participation ou sur l'épargne au moyen de cet instrument. Cependant, des études réalisées dans le secteur privé nous donnent une idée du succès du CELI à ce jour. Selon un rapport d'Investor Economics et les

opened four million TFSAs by the end of December 2009. The value of Canadians' TFSA assets amounted to approximately \$16 billion. That is a rather successful first year.

The TFSA has also been quite popular among those who are at or near retirement age. A separate survey undertaken by Leger Marketing for the Bank of Montreal found that one third of people over 65 years of age and one quarter of those aged 55 to 64 had opened a TFSA by February 2009.

To provide more context, I think it is worth considering total assets held by Canadian households. It is important to recognize that assets held within pension plans are only one source of wealth available to Canadians in order to meet their retirement savings needs. Other components indicated in the final table, such as housing, non-registered savings and non-financial assets, make up a significant portion of household net worth and can act as sources of retirement income beyond that which is provided through the three-pillar system.

That concludes my remarks. Thank you for providing me the opportunity to present this information to you this afternoon.

[Translation]

**The Deputy Chair:** Thank you, I think we have quite a few things to examine. The first question goes to Senator Massicotte.

**Senator Massicotte:** Thank you, Madam Chair.

[English]

Mr. Williams, I read the minister's statement in order to study this, but I am trying to figure out where the problem is. I read your chart on the percentage of existing income we can replace within the existing system. The projection was made by Jack Mintz, I believe. At the higher income levels, it is down to 50 per cent to 60 per cent. However, a study came out a few weeks ago suggesting that above \$100,000 there is no need to replace the 70 per cent, that people often say you can get lower than that.

**Mr. Williams:** That is right.

**Senator Massicotte:** Where is the problem? There does not seem to be a problem. Perhaps the problem is that some people do not save this much. This is an average figure for all Canadians. Do people save enough? When asked that question, Jack Mintz seems to conclude that there is not a serious problem. However, David Dodge suggested that there is a major problem. Could you tell us who is right in this regard and whether there is a problem?

**Mr. Williams:** My expertise is in the area of looking at savings patterns within tax-assisted retirement savings vehicles. I would imagine that at some time the committee would have Jack Mintz

données d'un sondage réalisé par Ipsos Reid, les Canadiens avaient ouvert quatre millions de CELI à la fin de décembre 2009. La valeur du capital que les Canadiens ont investi dans des CELI s'élevait à environ 16 milliards de dollars. C'est une première année plutôt fructueuse.

Le CELI a aussi été très populaire auprès des personnes qui sont à l'âge de la retraite ou qui s'en approchent. Un sondage distinct réalisé par Léger Marketing pour la Banque de Montréal a révélé qu'à la fin de février 2009 le tiers des personnes de plus de 65 ans et le quart de celles qui sont âgées de 55 à 64 ans avaient ouvert un CELI.

Afin de mieux comprendre, je pense qu'il convient d'examiner le total de l'actif que détiennent les ménages canadiens. Il est important de reconnaître que l'actif détenu au titre d'un régime de retraite ne constitue qu'une seule source de richesse pouvant répondre aux besoins des Canadiens en matière d'épargne-retraite. D'autres éléments qui figurent dans le dernier tableau, comme les biens immobiliers, l'épargne non enregistrée et les actifs non financés, constituent une part importante de la valeur nette des ménages et peuvent être utilisés comme des sources de revenu de retraite qui s'ajoutent à ce que prévoit le système des trois piliers.

Je termine ainsi mes propos. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de vous présenter cette information cet après-midi.

[Français]

**La vice-présidente :** Merci, je pense qu'on a pas mal de choses à examiner. La première question revient au sénateur Massicotte.

**Le sénateur Massicotte :** Merci, madame la vice-présidente.

[Traduction]

Monsieur Williams, je lis la déclaration du ministre à ce sujet, et j'essaie de comprendre où se situe le problème. Je regarde votre tableau sur le pourcentage de revenu existant que nous pouvons remplacer au moyen du système actuel. Cette projection a été faite par Jack Mintz, je crois. Aux niveaux de revenu les plus élevés, le pourcentage des gains remplacés varie de 50 à 60 p. 100. Cependant, une étude réalisée il y a quelques semaines révèle qu'un taux de remplacement de 70 p. 100 n'est pas nécessaire pour les revenus de plus de 100 000 \$ et que les gens disent souvent que le taux peut être inférieur.

**M. Williams :** C'est exact.

**Le sénateur Massicotte :** Où est le problème? Il ne semble pas y avoir de problème. Le problème vient peut-être du fait que certaines personnes n'épargnent pas autant. C'est une moyenne pour tous les Canadiens. Est-ce que les gens épargnent suffisamment? Quand on lui pose la question, Jack Mintz semble conclure qu'il n'y a pas de problème grave. Pourtant, David Dodge a laissé entendre qu'il y avait un grave problème. Pouvez-vous nous dire qui a raison là-dessus et s'il y a ou non un problème?

**M. Williams :** Je suis spécialisé dans le domaine de l'analyse des caractéristiques de l'épargne au moyen d'instruments d'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale. J'imagine qu'à un moment

as a witness. In terms of reporting on the research results, he would be best positioned to speak to the studies.

From an aggregate perspective, the system has been quite effective in allowing Canadians to meet their savings needs. In the minister's consultation paper released on March 24 there are other tables or charts showing the income of seniors as a percentage of average income and showing our international ranking. Those reinforce that on a total basis, our system has been very effective at ensuring that seniors have sufficient income replacement.

**Senator Massicotte:** I am left with the impression that there is not a problem, yet there has been a lot of talk about amending pension programs. There is a political wish to review it.

However, if this is accurate, there are two issues your department should focus on. Certainly there is a problem with the insolvency of certain pension plans, which is an issue of bankruptcy or solvency that might affect a minor but important portion of our population.

The other issue of concern is that an increasing number of pension plans are going by defined contribution and not by defined benefit. As many as 75 per cent of all new corporate pension plans are set up by defined contribution. That means the retirees have no sense of certainty as to their income when they retire. I suspect that might cause insecurities and might even cause serious damage to our economy. In places that do not have a pension program, savings reached as high as 12 per cent to 14 per cent, which means that people are saving and are afraid to spend. Some people worry that it could happen in Canada, also. Is there a solution? Companies are fed up. It is not their game to manage future investments, and they no longer want to guarantee that. Is there not something the government could do to encourage defined benefits and take away that risk? It could mess up the economy somewhat if nothing is done. Could you comment on that? Is there a risk?

**Mr. Williams:** That question is fairly wide open in terms of what the macroeconomic implications of different savings choices would be. I do not think there is strong evidence to support such a situation becoming an issue.

**Senator Massicotte:** In a report, the Bank of Canada says that it is. In his speech, David Dodge spoke to the same effect. He is quite worried about it.

**Mr. Williams:** He is quite worried about what?

**Senator Massicotte:** He is worried by the fact that employer pension plans are increasingly defined contribution as opposed to defined benefit.

**Mr. Williams:** There is some trend toward the use of defined contribution plans.

donné vous allez recevoir Jack Mintz comme témoin. En ce qui concerne l'établissement de rapports sur les résultats de recherche, il serait mieux placé que moi pour vous parler des études.

D'une perspective globale, le système répond assez bien aux besoins des Canadiens en matière d'épargne. Le document de consultation du ministre publié le 24 mars contient d'autres tableaux ou graphiques qui montrent, en pourcentage, le revenu moyen des personnes âgées de même que notre classement mondial. Ces données confirment que, dans l'ensemble, notre système réussit très bien à garantir aux personnes âgées un remplacement du revenu suffisant.

**Le sénateur Massicotte :** J'ai l'impression qu'il n'y a pas de problème, pourtant on parle beaucoup de modifier le programme de pension. Il y a une volonté politique de le passer au crible.

Cependant, si cela est exact, il y a deux aspects sur lesquels votre ministère devrait se concentrer. Bien sûr il y a un problème concernant l'insolvabilité de certains régimes de retraite, un problème de faillite ou de solvabilité susceptible de toucher une partie limitée mais importante de notre population.

L'autre aspect préoccupant, c'est le nombre croissant de régimes de retraite qui sont à cotisations déterminées plutôt qu'à prestations déterminées. Pas moins de 75 p. 100 de tous les nouveaux régimes de retraite d'entreprises sont à cotisations déterminées. Cela signifie que les retraités n'ont aucune idée de ce que sera leur revenu à la retraite. À mon avis, cela risque de créer de l'insécurité et même de causer des dommages importants à notre économie. Dans des endroits où il n'y a pas de programme de pension, l'épargne n'atteint pas moins de 12 à 14 p. 100, ce qui signifie que les gens épargnent et qu'ils ont peur de dépenser. Certains craignent que cela se produise au Canada aussi. Y a-t-il une solution? Les entreprises en ont assez. Ce n'est pas à elles de gérer les investissements futurs, et elles ne veulent plus les garantir. Le gouvernement ne pourrait-il pas faire quelque chose pour favoriser les prestations déterminées et éliminer ce risque? Cela pourrait ravager l'économie si on ne fait rien. Pouvez-vous formuler des observations à ce sujet? Y a-t-il un risque?

**M. Williams :** On pourrait parler longuement des incidences macroéconomiques des différents choix en matière d'épargne. À mon avis, rien de solide ne me permet de penser que de telles situations puissent devenir un problème.

**Le sénateur Massicotte :** Dans un rapport, la Banque du Canada affirme que c'est le cas. Dans son discours, David Dodge est allé dans ce sens. Il est plutôt inquiet.

**M. Williams :** Il est plutôt inquiet de quoi?

**Le sénateur Massicotte :** Il est inquiet du fait que les régimes de retraite d'entreprises sont de plus en plus à cotisations déterminées plutôt qu'à prestations déterminées.

**M. Williams :** On note une certaine tendance vers l'adoption des régimes à cotisations déterminées.

**Senator Massicotte:** They make up 75 per cent to 80 per cent of all new pension plans. The defined benefit plan is dying. Only one third of non-government employees have a pension plan and 80 per cent of that 33 per cent are defined contribution. Forget the defined benefits.

**Mr. Williams:** These are interesting issues, but I hesitate to speak to them because they are a bit out of my area of expertise.

**Senator Harb:** Mr. Williams, your presentation is timely.

My question deals with the consultation. We are faced with massive problems, but the government seems to be allocating only six to eight weeks in order to come up with an action plan. Could you tell us when they expect to come up with an action plan?

**Mr. Williams:** Regarding next steps, I can tell you a bit about the process that has occurred to date. As I indicated at the beginning of my remarks, this is an opportunity for the federal government to consult the public more broadly, but it has been engaged in discussions on pension issues with the provincial finance ministers over the last year. What will come out of that process is difficult to predict, given that we have not concluded the consultations and that the ministers have not met.

**Senator Harb:** There are terms of reference, and there is an agenda for the talks. To a large extent, the set agenda could define the outcome.

You mentioned the pension assets in the last quarter of 2009 that are \$1.8 trillion.

**Mr. Williams:** Yes.

**Senator Harb:** How does that compare to 2008? In 2009 the market took quite a dip. How much of that will we still have?

**Mr. Williams:** I do not have those statistics.

**Senator Harb:** There were major losses in the market. Senator Massicotte mentioned that some private pension funds lost quite a bit of money. I presume many of the people represented in these charts before us would have put their RRSPs in stocks and mutual funds. Does the Department of Finance Canada not have any figures on the losses experienced in RRSP accounts as a result of the economic crisis?

**Mr. Williams:** How do you see this as helping you to understand the issue?

**Senator Harb:** Obviously, we are trying to do the consultation because we have a sense that there is a crisis or a problem, but we do not seem to know the magnitude of it.

**Mr. Williams:** Yes.

**Le sénateur Massicotte :** Ils comptent pour 75 à 80 p. 100 de tous les nouveaux régimes de retraite. Le régime à prestations déterminées est en train de disparaître. Seul le tiers des employés non gouvernementaux ont un régime de retraite, et 80 p. 100 de ces 33 p. 100 ont un régime à cotisations déterminées. Oubliez les prestations déterminées.

**M. Williams :** Vous soulevez des points intéressants, mais j'hésite à en parler parce qu'ils sont un peu hors de mon domaine de spécialité.

**Le sénateur Harb :** Monsieur Williams, votre exposé arrive au bon moment.

Ma question a trait à la consultation. Nous sommes confrontés à des problèmes de taille, mais le gouvernement ne semble pas vouloir consacrer plus de six à huit semaines à l'établissement d'un plan d'action. Pouvez-vous nous dire quand on peut s'attendre à ce qu'un plan d'action soit établi?

**M. Williams :** Pour ce qui est des prochaines étapes, je peux vous parler un peu du processus qui a été suivi à ce jour. Comme je l'ai indiqué au début de mon intervention, c'est une occasion pour le gouvernement fédéral de consulter la population de façon plus générale, mais il a entrepris des discussions sur des questions liées aux régimes de retraite avec les ministres des Finances des provinces au cours de la dernière année. Il est difficile de prédire ce qui va découler de ce processus, puisque les consultations ne sont pas terminées et que les ministres ne se sont pas rencontrés.

**Le sénateur Harb :** Il y a des attributions et un programme d'établi pour ces discussions. Dans une large mesure, le programme établi pourrait définir le résultat.

Vous avez dit que les avoirs de retraite au dernier trimestre de 2009 s'élevaient à 1,8 billion de dollars.

**M. Williams :** Oui.

**Le sénateur Harb :** Dans quelle mesure peut-on comparer ce montant à celui de 2008? En 2009, le marché a connu une baisse considérable. Combien en reste-t-il?

**M. Williams :** Je ne dispose pas de ces statistiques.

**Le sénateur Harb :** Il y a eu des pertes importantes dans le marché. Le sénateur Massicotte a mentionné que certains fonds de pension privés avaient perdu beaucoup d'argent. J'imagine que bon nombre des personnes que les données de ces graphiques concernent ont investi leurs REER dans des actions et dans des fonds mutuels. Le ministère des Finances du Canada ne dispose-t-il pas de données sur les pertes enregistrées dans les REER à cause de la crise économique?

**M. Williams :** Dans quelle mesure croyez-vous que cette information puisse vous aider à comprendre le problème?

**Le sénateur Harb :** Manifestement, nous essayons de mener une consultation parce que nous avons l'impression qu'il y a une crise ou un problème, mais nous ne semblons pas savoir quelle en est l'ampleur.

**M. Williams :** Oui.

**Senator Harb:** As a person who sits on this committee, I think it would be useful for us to know how big the problem is. I do not know.

Is the government planning to look at the impact on RRSPs, for example, of the economic crisis?

**Mr. Williams:** The consultation process is not limited in the type of input we receive. That would be a legitimate issue that could arise.

In terms of my own framework for examining the issue of RRSPs, we tend to look at things over a broader time perspective. As you would be aware, there is a natural volatility to the markets. They have recovered somewhat. For the period before 2008, there was relatively strong growth within the market. From our perspective, from a tax policy point of view, we would look at more long-term rates of return that someone could expect to achieve.

**Senator Harb:** The public pension funds now are managed through either the provincial governments or the federal government. As an individual, if I want to invest in RRSPs, I have to find a mechanism for my investment. Would it be feasible for the federal government, in consultation with the provinces, to set up a national system of sorts? You, Mr. Williams, could throw in any portion or all of your RRSP into that big pot of public funds. As a result, you would not have to worry, as you are worrying now, about whether or not it will perform, because it is managed by a group of individuals who have the expertise to do so. As the public funds perform, your investment will perform. Therefore, you can sleep better. You do not have to worry about the fact that if the company goes under then your money will be gone too.

Would we have to amend any federal laws to allow that kind of thing to happen? How would that be possible?

**Mr. Williams:** That is identified in the consultation paper as a potential option. We would seek to better understand the considerations associated with that.

My general understanding is that amendments to the CPP would require both federal and provincial agreement. However, it is better to ask someone with more direct expertise in that area to understand the mechanics of it.

**Senator Harb:** I think you did an amazing job in trying to do the breakdown. It was telling that in essence there is a correlation between the level of income of individuals and the contribution to the RRSP. I want to thank you very much for that.

**Mr. Williams:** It is my pleasure; thank you.

**Senator Ringuette:** I would like to go back to slide 3, which is the amount of excess RRSP contribution room. I want to make sure I am reading this correctly.

**Le sénateur Harb :** En tant que membre de ce comité, je pense qu'il serait utile pour nous de savoir quelle est l'ampleur du problème. Je ne sais pas.

Est-ce que le gouvernement prévoit s'intéresser à l'incidence de la crise économique sur les REER, par exemple?

**M. Williams :** Le processus de consultation n'est pas limité quant au type d'information que nous recueillons. C'est un aspect qui pourrait bel et bien être examiné.

Pour ce qui est de la structure sur laquelle je me fonde pour examiner la question des REER, nous tendons à nous concentrer sur une plus longue période. Comme vous le savez, les marchés sont naturellement volatils. Ils se sont redressés quelque peu. Pour la période qui a précédé 2008, le marché a connu une croissance plutôt solide. De notre point de vue, du point de vue des politiques fiscales, nous examinons les taux de rendement à plus long terme que ce à quoi on pourrait s'attendre.

**Le sénateur Harb :** Les fonds de pension publics sont maintenant gérés soit par les gouvernements provinciaux ou par le gouvernement fédéral. En tant que particulier, si je veux investir dans des REER, je dois trouver un mécanisme pour orienter mon investissement. Serait-il possible pour le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, de créer un système national, si l'on peut dire? Vous, monsieur Williams, vous pourriez verser une partie ou la totalité de vos REER dans cette énorme caisse de fonds publics. Ainsi, vous n'auriez pas à vous inquiéter, comme vous le faites maintenant, à propos de savoir si vous allez obtenir ou non un rendement, parce que c'est géré par un groupe de personnes qui ont l'expertise requise pour le faire. Dès que les fonds publics produiront un revenu, votre investissement produira un revenu. Vous pouvez donc dormir sur vos deux oreilles. Vous n'avez pas à vous inquiéter du fait que, si l'entreprise s'écroule, elle emporte votre argent avec elle.

Faudrait-il modifier les lois fédérales pour permettre ce genre d'initiative? Comment cela serait-il possible?

**M. Williams :** Le document de consultation en traite comme d'une solution possible. Nous chercherions à mieux comprendre les facteurs qui y sont associés.

De ce que je comprends, c'est que toute modification apportée au RPC doit être approuvée aussi bien par le gouvernement fédéral que par les provinces. Je vous conseille toutefois de demander l'avis de quelqu'un qui connaît mieux ce domaine pour en comprendre la mécanique.

**Le sénateur Harb :** Je pense que vous avez fait un travail extraordinaire en essayant de décomposer pour nous les statistiques. Nous comprenons qu'essentiellement il existe une corrélation entre le niveau de revenu des particuliers et les cotisations aux REER. Je vous en remercie beaucoup.

**M. Williams :** Tout le plaisir a été pour moi; merci.

**Le sénateur Ringuette :** J'aimerais revenir à la diapositive 3, qui porte sur le montant des droits de cotisation excédentaires à un REER. Je veux m'assurer de comprendre ces données correctement.

For a person in 2006 earning \$20,000, would the public pension, whether it is the Canada or the Quebec pension plan, replace 72 per cent?

**Mr. Williams:** That is right, through the Guaranteed Income Supplement benefits and through their CPP benefits.

**Senator Ringuette:** You then add with RPP and RRSP savings. You are adding to that 72 per cent a portion of employer-employee sponsored pension plan.

**Mr. Williams:** That is right. Are you looking at this chart here?

**Senator Ringuette:** No, I am looking at the one on page 3. I want to read this correctly. You just said 72 per cent for a person earning \$20,000. It is not clear. What is represented by the 72 per cent?

**Mr. Williams:** You would look at the number, the 72 per cent, and also look at their pre-retirement income, which is \$20,000. Then you look at what they can expect to receive through government-supported and government-paid benefits, for example, old age and pension benefits. That amount would equal 72 per cent of their pre-retirement income.

**Senator Ringuette:** Then you go down to 40 per cent.

**Mr. Williams:** That is right.

**Senator Ringuette:** You have 40 per cent. Are you saying that in the case of a Canadian earning \$40,000 in 2006, a combination of public pension and employee-employer pension would provide only 40 per cent of his earnings for retirement?

**Mr. Williams:** No.

**Senator Ringuette:** Then something is wrong with your numbers, because it has to be a constant here.

**Mr. Williams:** As you move to \$40,000, your eligibility for GIS will decline and you are close to the maximum you could receive through CPP, so the total government income you receive will not rise as quickly.

**Senator Ringuette:** I understand that. However, you add in that same column RPP and RRSP savings, which is the employer-employee contribution to a pension plan.

**Senator Moore:** Did they include it in there?

**Mr. Williams:** No, they are not included in that.

**Senator Ringuette:** This graph is not telling the right picture.

**Mr. Williams:** I think it is.

**Senator Ringuette:** It is not constant.

**Mr. Williams:** If you are eligible for GIS, for example, we would take that into account. Among people earning \$20,000 a year, a certain fraction of them will have private savings as well in retirement. Those private savings will reduce their eligibility for the Guaranteed Income Supplement.

Dans le cas d'une personne qui gagnait 20 000 \$ en 2006, est-ce que les prestations de pension publiques, qu'elles proviennent du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, remplacent 72 p. 100?

**M. Williams :** C'est bien cela, au moyen des prestations du Supplément de revenu garanti et de leurs prestations du RPC.

**Le sénateur Ringuette :** Vous ajoutez ensuite les épargnes des RPA et des REER. Vous ajoutez à ces 72 p. 100 une partie du régime de pension d'employeur-employé.

**M. Williams :** C'est exact. Regardez-vous ce graphique-ci?

**Le sénateur Ringuette :** Non, je regarde celui à la page 3. Je veux le lire correctement. Vous venez de dire 72 p. 100 pour une personne qui gagne 20 000 \$. Ce n'est pas clair. Que représentent les 72 p. 100?

**M. Williams :** Il faut regarder le chiffre, les 72 p. 100, et aussi le revenu disponible avant la retraite, qui est de 20 000 \$. Ensuite, il faut voir ce que la personne peut s'attendre à obtenir comme prestations versées par le gouvernement, par exemple les prestations de vieillesse et les prestations de retraite. Cette somme correspondrait à 72 p. 100 du revenu disponible avant la retraite.

**Le sénateur Ringuette :** Ensuite on descend à 40 p. 100.

**M. Williams :** C'est exact.

**Le sénateur Ringuette :** On a 40 p. 100. Êtes-vous en train de dire que dans le cas d'un Canadien qui gagnait 40 000 \$ en 2006, une combinaison des prestations de pension publiques et de prestations du régime de pension de l'employeur-employé fournirait seulement 40 p. 100 de ses revenus pour la retraite?

**M. Williams :** Non.

**Le sénateur Ringuette :** Alors il y a quelque chose qui cloche avec vos chiffres, parce que ce doit être constant ici.

**M. Williams :** Lorsqu'on se rapproche de 40 000 \$, l'admissibilité au SRG diminue et on est près du maximum qu'on peut recevoir en prestations du RPC, donc le revenu total qu'on reçoit du gouvernement n'augmentera pas aussi rapidement.

**Le sénateur Ringuette :** Je comprends ça. Cependant, vous ajoutez dans cette même colonne les épargnes des RPA et des REER, qui correspondent aux cotisations employeur-employé à un régime de retraite.

**Le sénateur Moore :** Sont-elles comprises dans le calcul?

**M. Williams :** Non, elles ne sont pas comprises dans le calcul.

**Le sénateur Ringuette :** Ce graphique ne dresse pas un bon portrait.

**M. Williams :** Je crois que oui.

**Le sénateur Ringuette :** Il n'est pas constant.

**M. Williams :** Si une personne est admissible au SRG, par exemple, nous en tenons compte. Parmi ceux qui gagnent 20 000 \$ par année, certains ont également des épargnes privées en vue de leur retraite. Ces épargnes privées réduisent leur admissibilité au Supplément de revenu garanti.

**Senator Ringuette:** Yes, we understand how the system works.

**Mr. Williams:** It would be misleading for us to give you the maximum amount of Guaranteed Income Supplement those people could receive, because in fact when you look at the data, they will receive less than the maximum because some of it will be displaced by the fact that they are also receiving RRSP and RPP income. It is not to include directly the income from RRSPs and RPPs, but it is rather to acknowledge that we take that into account in determining eligibility for Guaranteed Income Supplement benefits. I think that could be better stated.

**Senator Ringuette:** I am referring to the numbers in your column and in your entire second column.

**Senator Moore:** That is public pension.

**Senator Ringuette:** No, because they say “public pension with RPP and RRSP savings.”

**Mr. Williams:** Yes.

**Senator Ringuette:** This column should not be there at all, because it does not reflect the reality of the situation with regard to earners in 2006 dollars with possible pension contribution, whether it is public or private or both.

**Mr. Williams:** The first chart I showed you is supposed to give a total picture of both private and public savings by income. The second chart, or the table, is supposed to look simply at public savings to show how much you would need to contribute in addition through private savings in order to achieve the 70 per cent replacement rate. I admit the parenthetical remark there could be better worded to make it clearer. That is more of a footnote to explain we are taking into account the impact of people's private savings on their eligibility for Guaranteed Income Supplement benefits.

If you are interested in the overall picture, the first chart gives an overall view of the kind of income replacement people could expect to achieve in retirement according to their income during their working life.

**Senator Ringuette:** I am sorry to interrupt —

**Mr. Williams:** Not at all.

**Senator Ringuette:** I am going back to your slide 3. We have dealt with the second column, which should not be there because it does not really represent the government assessment of public pension replacement rates with RPP and RRSP in regards to the different earning brackets you have shown in column 1.

Let us go to column 3, which shows the gap to obtain a 70 per cent replacement rate. Should we read that as a percentage of earnings?

**Le sénateur Ringuette :** Oui, nous comprenons la façon dont le système fonctionne.

**M. Williams :** Il serait trompeur de vous donner le montant maximum de Supplément de revenu garanti que ces personnes pourraient recevoir, parce que, en fait, quand on examine les données, elles recevront moins que le maximum, car une partie de ce montant sera remplacé par un revenu provenant de leurs REER et RPA. Le calcul ne comprend pas directement les revenus provenant des REER et des RPA; il sert plutôt à reconnaître que nous prenons ces revenus en considération pour déterminer l'admissibilité au Supplément de revenu garanti. Je crois qu'on pourrait l'indiquer plus clairement.

**Le sénateur Ringuette :** Je fais référence aux chiffres dans votre colonne et dans la deuxième colonne.

**Le sénateur Moore :** Ce sont les prestations de pension publiques.

**Le sénateur Ringuette :** Non, parce qu'il est écrit « prestations de pension publiques par les épargnes des RPA et des REER ».

**M. Williams :** Oui.

**Le sénateur Ringuette :** Cette colonne ne devrait pas y être, parce qu'elle ne reflète pas la réalité des salariés en dollars de 2006 qui cotisent peut-être à un régime de retraite, qu'il s'agisse d'un régime public, privé ou les deux.

**M. Williams :** Le premier graphique que je vous ai montré est censé vous donner une idée générale des épargnes privée et publique par revenu. Le deuxième graphique, ou le tableau, est censé montrer simplement les épargnes publiques et indiquer quel montant supplémentaire une personne doit mettre de côté dans des épargnes privées afin d'arriver au taux de remplacement de 70 p. 100. J'admets que la remarque entre parenthèses pourrait être mieux formulée pour qu'elle soit plus claire. Il s'agit davantage d'une note de bas de page pour expliquer que nous tenons compte de l'incidence des épargnes privées des gens sur leur admissibilité aux prestations de Supplément de revenu garanti.

Si le portrait global vous intéresse, le premier graphique donne une vue d'ensemble du genre de remplacement de revenu que les gens pourraient s'attendre à recevoir à la retraite, en fonction des revenus obtenus au cours de leur vie professionnelle.

**Le sénateur Ringuette :** Je suis désolée de vous interrompre...

**M. Williams :** Pas du tout.

**Le sénateur Ringuette :** Je reviens à la diapositive 3. Nous avons parlé de la deuxième colonne, qui ne devrait pas y être parce qu'elle ne représente pas vraiment l'évaluation que fait le gouvernement des taux de remplacement des prestations de pension publiques par les épargnes des RPA et des REER, par rapport aux différentes échelles de gains qui figurent à la colonne 1.

Passons à la colonne 3, qui indique l'écart pour obtenir un taux de remplacement de 70 p. 100. Devons-nous comprendre qu'il s'agit d'un pourcentage des gains?



**Mr. Williams:** Column 3 is a mechanical calculation. It basically takes 70 per cent and it subtracts column 2. Someone earning \$40,000 a year needs to save enough through private savings to achieve a 30 per cent replacement rate in order to have an overall replacement rate of 70 per cent in retirement.

**Senator Ringuette:** Therefore, in order to get 70 per cent of his or her income revenue, a person earning \$40,000 would need to replace 30 per cent.

Actually, this entire thing does not contribute at all to what we want to know.

If we take the different earnings brackets that you have identified in column 1, we need to know what the current public pension replacement rate is for people earning \$20,000. What is the money value of the gap? This 40 plus 30, which is 70, which is 70 per cent, does not provide us with the dollar investment a person needs to make in an employee-employer contribution plan, a RRSP or a Tax-Free Savings Account in order to obtain the 70 per cent income in the future.

**Mr. Williams:** You will find that information in column 4. We are trying to break it down step by step. Column 4 tells you the percentage —

**Senator Ringuette:** Are those dollar values?

**Mr. Williams:** It is the percentage of employment income that a person would need to save in order to achieve that 30 per cent replacement rate. Someone earning \$40,000 annually would need to save 8 per cent of their income.

**Senator Ringuette:** Into what?

**Mr. Williams:** Into a RRSP. That 8 per cent is \$3,200 of income. We are just trying to break it down step by step.

**Senator Ringuette:** How much money can a person currently earning \$40,000 put into an RRSP in compliance with the Income Tax Act?

**Mr. Williams:** Just less than \$8,000.

**Senator Ringuette:** Less than \$8,000.

**Mr. Williams:** It is \$7,200.

**Senator Ringuette:** You are saying the amount of money allowed by the Income Tax Act to be put into an RRSP is \$8,000, and that is sufficient enough right now to meet the 70 per cent retirement objective. Is that correct?

**Mr. Williams:** That is right. It is more than sufficient; that is what the table is saying.

**The Deputy Chair:** To complete what you are saying, a person can put in the 8 per cent of the \$40,000 that is needed to get to the 70 per cent; 8 per cent of \$40,000 is \$3,200. If that person was allowed to put in \$7,200 plus \$3,200 — \$10,400 — she would reach the 70 per cent, would she not?

**M. Williams :** La colonne 3 est un calcul mécanique. Essentiellement, on prend 70 p. 100 et on soustrait la colonne 2. Une personne qui gagne 40 000 \$ par année doit épargner suffisamment d'argent au moyen d'épargnes privées pour arriver à un taux de remplacement de 30 p. 100 afin d'avoir un taux de remplacement global de 70 p. 100 à la retraite.

**Le sénateur Ringuette :** Par conséquent, afin d'obtenir 70 p. 100 de son revenu, une personne qui gagne 40 000 \$ aurait besoin de remplacer 30 p. 100.

En fait, tout cela ne contribue pas du tout à ce que nous voulons savoir.

Si nous prenons les différentes échelles de gains qui figurent à la colonne 1, nous devons savoir quel est le taux de remplacement des prestations de pension publiques pour les gens qui gagnent 20 000 \$. Quelle est la valeur monétaire de l'écart? Ces 40 plus 30, qui donnent 70, qui correspondent à 70 p. 100, ne nous donnent pas la somme qu'une personne doit investir dans un régime de cotisations employé-employeur, un REER ou un compte d'épargne libre d'impôt afin d'obtenir les 70 p. 100 de revenu dans le futur.

**M. Williams :** Cette information se trouve à la colonne 4. Nous essayons de décortiquer le montant étape par étape. La colonne 4 donne le pourcentage...

**Le sénateur Ringuette :** S'agit-il de valeurs en dollars?

**M. Williams :** C'est le pourcentage du revenu d'emploi qu'une personne devrait économiser afin d'arriver à ce taux de remplacement de 30 p. 100. Une personne qui gagne 40 000 \$ par année aurait besoin d'économiser 8 p. 100 de son revenu.

**Le sénateur Ringuette :** Dans quoi?

**M. Williams :** Dans un REER. Ces 8 p. 100 représentent 3 200 \$ de revenu. Nous essayons simplement de décortiquer le montant étape par étape.

**Le sénateur Ringuette :** Combien d'argent une personne qui gagne actuellement 40 000 \$ peut-elle investir dans un REER conformément à la Loi de l'impôt sur le revenu?

**M. Williams :** Un peu moins de 8 000 \$.

**Le sénateur Ringuette :** Moins de 8 000 \$.

**M. Williams :** C'est 7 200 \$.

**Le sénateur Ringuette :** Vous dites que le montant d'argent que la Loi de l'impôt sur le revenu permet d'investir dans un REER est de 8 000 \$, et que cela est suffisant actuellement pour atteindre l'objectif de retraite de 70 p. 100. Est-ce exact?

**M. Williams :** C'est exact. C'est plus que suffisant; c'est ce que dit le tableau.

**La vice-présidente :** Pour compléter ce que vous dites, une personne peut investir 8 p. 100 de 40 000 \$ pour arriver à 70 p. 100; 8 p. 100 de 40 000 \$ équivaut à 3 200 \$. Si cette personne pouvait investir 7 200 \$ plus 3 200 \$, soit 10 400 \$, elle atteindrait les 70 p. 100, n'est-ce pas?

**Mr. Williams:** Not quite. To reach the 70 per cent, a person has to stick \$3,200 annually into a savings account. We are saying we have given people enough room in their RRSPs that, if they wanted to, they could save more than they need to reach the 70 per cent. In fact, instead of putting in \$3,200 annually, they could put in \$7,200.

**The Deputy Chair:** Is the tax-free account over and above the \$7,200?

**Mr. Williams:** In addition, they could put \$5,000 annually into their Tax-Free Savings Accounts. That is why when you turn the page and look at unused RRSP room, you realize that individuals at lower incomes tend to have a significant amount of unused RRSP room.

**The Deputy Chair:** You have to have the savings to put to the side.

**Mr. Williams:** That is right.

**Senator Ringuette:** May I continue?

**The Deputy Chair:** For one or two minutes.

**Senator Ringuette:** I was going to slide 4, the third column, which shows the share of earners with unused RRSP room.

**Mr. Williams:** That is right.

**Senator Ringuette:** The lower the earnings, the higher the share. I see a problem right there. Our lowest earners have the least capability to have an RRSP. Therefore, from my perspective, it is continuing the cycle of poverty — and even greater poverty when people are in retirement age.

Understandably, 88 per cent of people earning less than \$15,000 cannot put any money aside for retirement. Let us say your average Canadian individual would be between \$25,000 and \$35,000.

**The Deputy Chair:** Senator Ringuette, the average salary in Canada is \$44,000. Let us take the statistic that Statistics Canada is giving us.

**Senator Ringuette:** Is that the average individual salary or is it for a family?

**The Deputy Chair:** It is an individual's salary.

**Senator Ringuette:** If you look at the \$45,000 to \$55,000 earning bracket, 93 per cent of these earners have unused RRSP room. That is quite high. Instead of going through the TFSA, would it not have been better to increase the tax credit for RRSP contributions for lower-income Canadians, thereby trying to boost the unused portion of the eligibility? Would you not have helped lower- and middle-class Canadians to increase their retirement income, thereby also reducing the probable requirement from the public plan, instead of boosting the savings for the people who can save even more than the RRSP amount

**M. Williams :** Pas tout à fait. Pour atteindre les 70 p. 100, une personne doit mettre 3 200 \$ annuellement dans un compte d'épargne. Nous disons que nous avons donné aux gens suffisamment de place dans leurs REER de sorte que s'ils le voulaient, ils pourraient économiser plus qu'il ne le faut pour atteindre les 70 p. 100. En fait, au lieu d'investir 3 200 \$ annuellement, ils pourraient investir 7 200 \$.

**La vice-présidente :** Le compte d'épargne libre d'impôt s'ajoute-t-il aux 7 200 \$?

**M. Williams :** En plus, les gens pourraient investir 5 000 \$ par année dans un compte d'épargne libre d'impôt. C'est pour ça que lorsqu'on tourne la page et qu'on examine les droits inutilisés de cotisations à un REER, on constate que les personnes dont le revenu est inférieur ont tendance à des droits inutilisés de cotisations à un REER assez élevés.

**La vice-présidente :** Il faut être en mesure de mettre de l'argent de côté.

**M. Williams :** C'est exact.

**Le sénateur Ringuette :** Puis-je continuer?

**La vice-présidente :** Pour une minute ou deux.

**Le sénateur Ringuette :** J'allais à la diapositive 4, troisième colonne, qui indique la proportion de personnes ayant un revenu d'emploi qui ont des droits inutilisés de cotisation à un REER.

**M. Williams :** C'est exact.

**Le sénateur Ringuette :** Plus les revenus sont bas, plus la proportion est élevée. J'y vois un problème. Les personnes ayant un faible revenu sont celles qui sont le moins en mesure de cotiser à un REER. Par conséquent, à mon avis, le cycle de la pauvreté se poursuit — et la pauvreté est encore plus importante lorsque les gens sont à l'âge de la retraite.

Naturellement, 88 p. 100 des gens qui gagnent moins de 15 000 \$ ne peuvent pas épargner en vue de la retraite. Disons que le Canadien moyen gagne entre 25 000 \$ et 35 000 \$.

**La vice-présidente :** Sénateur Ringuette, le salaire moyen au Canada est de 44 000 \$. Prenons les statistiques que Statistique Canada nous donne.

**Le sénateur Ringuette :** Est-ce le salaire moyen individuel ou le salaire d'une famille?

**La vice-présidente :** C'est le salaire individuel.

**Le sénateur Ringuette :** Si on prend l'échelle de gains de 45 000 \$ à 55 000 \$, 93 p. 100 de ces personnes ayant un revenu d'emploi ont des droits inutilisés de cotisation à un REER. C'est très élevé. Au lieu de passer par le CELI, n'aurait-il pas été mieux d'augmenter le crédit d'impôt relatif aux cotisations à un REER pour les Canadiens à faible revenu, et ainsi d'essayer d'augmenter la portion inutilisée de l'admissibilité? Cela n'aurait-il pas aidé les Canadiens de classe inférieure et de classe moyenne à augmenter leur revenu de retraite, et ainsi, de réduire la nécessité probable d'établir un régime public, au lieu d'augmenter les

eligible through the Income Tax Act? The issue and the crisis is that everyone fears there will not be enough retirement savings for Canadians when it is time for them to retire.

**Mr. Williams:** I have a couple of general remarks to make. When you look at international comparisons, such as those done by the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD — and they are contained within the consultation paper that was released — you see that Canada fares fairly well in addressing seniors' poverty issues.

I would also comment in particular around the RRSP system that the purpose of the RRSP system is to recognize that during one's working life there is a need to set aside a portion of that income to take into account that there will be a period during which you are no longer working. The tax structure is designed to ensure that as you set that income aside, you are not taxed on it until you need it.

There is a second question as to whether there is a need to provide tax relief, particularly to low-income seniors, but that has less to do with the RRSP system and more to do with the general tax system. In that regard, the government has taken some action, for example in raising the age amount by \$1,000. That is a general age credit that is available to reduce taxes for modest-income seniors. The government has done that twice. There are other measures, such as increasing the pension income credit, which is an offset that essentially offsets the taxes on the first amount of pension income from private pensions that a senior would receive.

Those are more direct actions that have been taken in order to reduce the tax burden on modest-income seniors, but they have occurred outside the RRSP system.

[Translation]

**Senator Ringuette:** I have not had an answer to my question.

**The Deputy Chair:** We will come back to it.

[English]

**Senator Gerstein:** Mr. Williams, thank you for your presentation. You indicated that although you do not have hard data at the moment, you assume that approximately 4 million Tax-Free Savings Accounts have been established since the inception of the program.

**Mr. Williams:** That is what the initial indicators are.

**Senator Gerstein:** What is the number of RRSPs that Canadians hold today?

**The Deputy Chair:** If you want your colleague to join you, there is no problem.

**Mr. Williams:** We can get back to you and provide some general statistics.

épargnes des gens qui peuvent épargner encore plus d'argent que ce que la Loi de l'impôt sur le revenu permet de mettre dans un REER? L'enjeu et la crise, c'est que tout le monde craint qu'il n'y ait pas suffisamment d'épargne-retraite pour les Canadiens lorsqu'il sera temps pour eux de prendre leur retraite.

**M. Williams :** J'aimerais faire quelques remarques générales. Si on se compare avec d'autres pays, comme l'a fait l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE — et les comparaisons figurent dans le document de consultation qui a été publié —, on constate que le Canada s'en tire plutôt bien lorsqu'il s'agit de s'attaquer aux questions de pauvreté chez les aînés.

J'aimerais également parler en particulier du système de REER, et dire que l'objectif visé par le système de REER est de reconnaître qu'au cours de la vie professionnelle d'une personne, il faut mettre de côté une partie du revenu afin de tenir compte du fait qu'il y aura une période au cours de laquelle la personne ne travaillera plus. Le régime fiscal est conçu pour faire en sorte qu'une personne puisse mettre ce revenu de côté, et elle n'est pas imposée à ce sujet avant le moment où elle a besoin de ce revenu.

Une seconde question se pose, à savoir s'il faut offrir un allègement fiscal, particulièrement aux aînés à faible revenu, mais cela a peu à voir avec le système de REER et davantage à voir avec le système fiscal général. À ce propos, le gouvernement a pris certaines mesures, par exemple il a augmenté le montant en raison de l'âge de 1 000 \$. Il s'agit d'un crédit général en raison de l'âge qui est offert pour réduire les impôts des aînés à revenu moyen. Le gouvernement l'a fait deux fois. Il y a d'autres mesures, comme augmenter le crédit pour revenu de pension, qui est une compensation qui, essentiellement, équilibre les impôts sur le premier montant correspondant au revenu de retraite provenant des régimes privés qu'une personne âgée recevrait.

Ce sont des mesures directes qui ont été prises afin de réduire le fardeau fiscal qui pèse sur les aînés à revenu moyen, mais ces mesures ont été prises à l'extérieur du système de REER.

[Français]

**Le sénateur Ringuette :** Je n'ai pas eu réponse à ma question.

**La vice-présidente :** On y reviendra.

[Traduction]

**Le sénateur Gerstein :** Merci de votre exposé, monsieur Williams. Vous avez indiqué que, même si vous ne disposiez pas de données solides pour le moment, vous croyez qu'environ 4 millions de comptes d'épargne libres d'impôt ont été mis sur pied depuis le lancement du programme.

**M. Williams :** C'est ce que révèlent les premiers indicateurs.

**Le sénateur Gerstein :** Combien de Canadiens sont titulaires d'un REER aujourd'hui?

**La vice-présidente :** Si vous souhaitez que votre collègue se joigne à vous, il n'y a aucun problème.

**M. Williams :** Nous pourrions vous revenir sur cette question et vous fournir des statistiques générales.

**Senator Gerstein:** How many Canadians make use of RRSPs? What, in your view, is the universe of Canadians that could potentially use RRSPs? If those two numbers could be provided to the committee, that would be appreciated.

**Mr. Williams:** Certainly.

**Senator Gerstein:** As I understand it, the cost to the federal treasury of RRSPs is approximately \$8.5 billion. There is approximately \$13.1 billion of lost tax revenues, of contributions that are made to RRSPs, minus approximately \$4.5 billion that is received in taxes from withdrawals.

As we see the population aging, is there an implication that there will be fewer contributions and more withdrawals? Will we see a lowering of the net cost to the federal treasury because of the demographic change?

**Mr. Williams:** That is an interesting question. Some academic studies have been done on this issue. In principle, you would expect that as the population ages and people begin withdrawing from RRSPs, we would see a reduction or some sort of revenue from that. However, at the same time, most of the estimates also show that the total value of assets held within RRSPs will still remain relatively large. Because the population contributing to RRSPs will grow over time with the natural growth of the country, we would not see a situation where RRSPs would become a source of revenue.

**Senator Gerstein:** I am not suggesting that. As I understand, prior to 2007 you had to convert your RRSP over to a RRIF, a Registered Retirement Income Fund, at age 69.

**Mr. Williams:** That is right.

**Senator Gerstein:** In Budget 2007, the government changed the rule, moving it to age 71.

**Mr. Williams:** That is right.

**Senator Gerstein:** What are the implications of having increased that level? Is there an area that could be explored where potentially you could increase the age limit again? What kind of implications might that have for Canadians?

**Mr. Williams:** We could give you costs on that. Again, this speaks to the purpose of our current system and the fact that it is set up to allow people to set aside income for use in retirement.

In terms of the age 71 RRIF conversion requirement, when you compare it to the average retirement age of the population, which I think is around 62 years, there is already a fairly substantial margin built into that. You would expect that by age 71, the large majority of the population would have entered into retirement. There would be a fiscal implication associated with it, but in terms of the money you spend there, the question is whether that supports the objective of the RRSP system, which is to allow

**Le sénateur Gerstein :** Combien de Canadiens cotisent à un REER? À quoi correspond, selon vous, le bassin de Canadiens qui pourrait éventuellement détenir un REER? Nous vous serions reconnaissants si vous pouviez fournir ces deux chiffres au comité.

**M. Williams :** Certainement.

**Le sénateur Gerstein :** Selon ce que je comprends, les REER coûtent environ 8,5 milliards de dollars au Trésor public. Les cotisations à des REER représentent approximativement une perte de 13,1 milliards de dollars en recettes fiscales, moins environ 4,5 milliards de dollars, soit les impôts perçus sur les retraits.

Compte tenu du vieillissement de la population, peut-on conclure qu'il y aura moins de cotisations et davantage de retraits? Est-ce que le changement démographique va entraîner une diminution du coût net que les REER représentent pour le Trésor public?

**M. Williams :** La question est intéressante. Certaines études universitaires ont été réalisées à ce sujet. En principe, on s'attendrait à observer une réduction, ou de nouveaux revenus, au fur et à mesure que la population prendra de l'âge et que les gens commenceront à retirer de l'argent de leurs REER. En même temps, la majorité des estimations montrent également que la valeur totale des capitaux placés dans des REER demeurera relativement importante. Étant donné que la population qui cotise à des REER s'accroîtra au fil du temps, et compte tenu de la croissance naturelle du pays, il se pourrait que les REER ne deviennent pas une source de revenus.

**Le sénateur Gerstein :** Je ne sous-entendais pas cela. Si je comprends bien, avant 2007, les REER devaient être convertis en FERR, c'est-à-dire en fonds enregistré de revenu de retraite, à l'âge de 69 ans.

**M. Williams :** C'est exact.

**Le sénateur Gerstein :** Dans le budget de 2007, le gouvernement a changé cette règle en faisant passer l'âge à 71 ans.

**M. Williams :** En effet.

**Le sénateur Gerstein :** Quelles sont les répercussions de cette modification? Est-ce que, d'une manière ou d'une autre, on pourrait envisager d'augmenter la limite d'âge encore une fois? Quel genre de conséquences cela entraînerait-il pour les Canadiens?

**M. Williams :** Nous pourrions vous fournir les coûts que cela représenterait. Encore une fois cela a à voir avec l'objectif du système actuel et avec le fait qu'il est conçu de manière à permettre aux gens de mettre de côté de l'argent qu'ils pourront utiliser à la retraite.

En ce qui concerne la conversion en FERR à l'âge de 71 ans, si on compare cet âge à l'âge moyen auquel les travailleurs prennent leur retraite, soit autour de 62 ans, si je ne me trompe pas, il y a déjà un écart substantiel. On peut raisonnablement s'attendre à ce qu'à 71 ans, la grande majorité des travailleurs aient pris leur retraite. Il y aurait une répercussion fiscale, mais pour ce qui est de l'argent dépensé à cet égard, la question est de savoir si cela soutient les objectifs du programme des REER, qui est de

people to save money for their retirement, or whether that is simply allowing people to further defer taxes on money, possibly for an inheritance.

**Senator Moore:** Thank you, Mr. Williams for being here. The information we have been provided with regard to the Tax-Free Savings Account indicates that 24 per cent of surveyed Canadians had opened such an account. Is 24 per cent a solid number? Do you know what the sample was?

**Mr. Williams:** No, I do not know the sample. However, when you look at the efforts that financial institutions have put into promoting TFSAs, their willingness to ensure they are available and the general interest in the TFSA, the type of numbers you see here are consistent with what you would expect; it has been a fairly popular program. The statistics are useful as a preliminary indicator of that.

**Senator Moore:** At the same time, it was indicated that 71 per cent were aware of the existence of such an account. Following from Senator Ringuette's question, I am just thinking about who is able to participate. You might be able to answer this, or perhaps you cannot.

A few years ago, the federal government loosened up the rules regarding the amount of equity one had to put into a mortgage in order to qualify for a mortgage to purchase a home. With the meltdown in the economy and people losing their jobs, I am not sure how many mortgages would have been defaulted with people unable to pay.

However, my real concern relates to a study that was released yesterday by the Conference Board of Canada. Diana MacKay, the director of education and health, is quoted:

The quality and cost of housing are major factors in the health of Canadians. However, about one-fifth of Canadian households do not have the resources to afford both good-quality homes and other health-enhancing expenditures, such as nutritious food or access to recreational activities.

The food part bothers me.

In view of that statistic, how many of that 20 per cent have not been able to afford to participate in RRSP programs or in the Tax-Free Savings Accounts? You mentioned how many you think are able to, but how many are not?

**Mr. Williams:** You get a good indication of that from the second table I showed. As well, let us take a look at the table here. I do not seem to have page numbers.

**Senator Moore:** Page 5.

**Mr. Williams:** I cannot speak directly to your question regarding how many people are able to afford a house in addition to —

**Senator Moore:** — participating in these various programs.

permettre aux gens d'épargner de l'argent en vue de leur retraite, ou si cela permettrait simplement aux gens de différer le paiement d'impôts, pour constituer un héritage, par exemple.

**Le sénateur Moore :** Merci d'être présent aujourd'hui, monsieur Williams. Selon l'information qui nous a été fournie sur les comptes d'épargne libres d'impôt, 24 p. 100 des Canadiens qui ont répondu au sondage ont ouvert un compte de ce genre. Est-ce qu'il s'agit d'une donnée fiable? Savez-vous quelle était la taille de l'échantillon?

**M. Williams :** Non, je ne sais pas quelle en était la taille. Cependant, si l'on tient compte des efforts que les institutions financières ont déployés pour faire la promotion des CELI, de leur volonté de faire en sorte que ces produits soient disponibles et de l'intérêt général qu'ils ont suscité, les nombres que vous voyez sont très plausibles. Le programme a été assez populaire. Les statistiques sont utiles en tant qu'indicateurs préliminaires à cet égard.

**Le sénateur Moore :** D'un autre côté, il est indiqué que 71 p. 100 des personnes interrogées étaient au courant de l'existence de ce type de compte. Dans la foulée de la question du sénateur Ringuette, je me demande qui est en mesure d'avoir un tel compte. Je ne sais pas si vous pouvez répondre à cette question.

Il y a quelques années, le gouvernement fédéral a assoupli les règles sur le montant de la mise de fonds nécessaire pour obtenir un prêt hypothécaire pour l'achat d'une maison. Compte tenu de l'effondrement de l'économie et dans un contexte où les gens perdent leur emploi, je ne sais pas trop combien de personnes se sont retrouvées en défaut de paiement sur leur prêt hypothécaire.

Cependant, ce qui m'intéresse vraiment, c'est une étude que le Conference Board of Canada a publiée hier. On y rapporte les propos de Diana MacKay, la directrice de l'éducation et de la santé :

La qualité et le coût du logement constituent des facteurs qui ont une incidence majeure sur la santé des Canadiens. Cependant, environ un cinquième des ménages canadiens n'ont pas les moyens de s'offrir des habitations de bonne qualité et de faire, à la fois, d'autres dépenses pour leur santé, comme l'achat d'aliments sains ou l'inscription à des activités récréatives.

L'allusion à l'alimentation me semble troublante.

Selon les statistiques, quelle proportion de ces 20 p. 100 sont dans l'impossibilité de cotiser à un REER ou à un CELI? Vous nous avez parlé du pourcentage des gens qui sont en mesure de le faire selon vous, mais combien ne le sont pas?

**M. Williams :** Le second tableau que j'ai présenté donne une bonne idée à ce sujet. On peut également jeter un coup d'œil au tableau suivant. On dirait qu'il n'y a pas de pagination.

**Le sénateur Moore :** C'est à la page 5.

**M. Williams :** Je ne peux pas répondre directement à votre question concernant le nombre de personnes qui peuvent se permettre d'acheter une maison en plus de...

**Le sénateur Moore :** ...bénéficiaire de ces différents programmes.

**Mr. Williams:** You see that, as expected, lower-income individuals tend to have very low participation rates within RRSPs. In terms of the three pillars, this is part of the idea that you have three complementary systems through which we provide support for retirement income.

The RRSP system is really geared to middle- and upper-income individuals who need to undertake a much higher level of private savings in order to ensure a continuity of consumption in retirement. For lower-income individuals, particularly, the public pension plans will replace a substantial portion of their income.

However, this is a generalization, and there will be lower-income individuals — and here you see just over 15 per cent in the lowest income bracket — who are still saving. The advantage of something like a TFSA for these individuals is that it will provide them better returns on their savings. That is why the TFSA has been seen as a benefit to low- and modest-income individuals.

**Senator Moore:** It will provide savings for the future, for home improvements and other things.

Is government considering at all bringing in regulations regarding the use of the monies that Canadians put away in their Tax-Free Savings Accounts? It is their after-tax dollars. Is there any consideration of things there that we should be alerted to?

**Mr. Williams:** Not that I am aware of. I would hope that I would learn of that.

**Senator Moore:** Thank you.

**Senator Greene:** With regard to the relatively low take-up rate of RRSPs, especially in the lower income brackets, is there any data or information on why that is so? One obvious reason is that people with lower incomes have budgets that do not stretch very far, and it is hard to save. However, perhaps people do not understand RRSPs. Perhaps they do not know about the program. Perhaps they have not adopted a savings culture, or they think that maybe, when they are older, someone else will take care of them. Perhaps they think the government will change and a new set of rules will come into play when they are older. Do you have any information on that?

**Mr. Williams:** I think you provided a fairly good canvass of some of the possible areas. I do not have any specific information. As I said earlier, it is reasonable that, to some extent, lower-income individuals would rely on a public pension system to meet their savings needs in retirement. Mind you, at the margin, I do not have any information on what would cause someone to decide to save.

**M. Williams :** Vous pouvez constater que, comme on pouvait s'y attendre, le taux de personnes à faible revenu qui cotisent à un REER est très faible. Si l'on revient à l'idée des trois piliers, cela nous ramène à l'idée qu'il y a trois systèmes complémentaires grâce auxquels nous apportons un soutien pour les revenus de retraite.

Le système des REER cible vraiment les personnes à revenu moyen ou élevé, qui doivent s'assurer d'un niveau d'épargne personnel beaucoup plus élevé pour maintenir leur niveau de vie à la retraite. Pour les personnes à faible revenu en particulier, les régimes de retraite universels remplaceront une proportion substantielle du revenu.

Cependant, il s'agit d'une généralisation, et il y a tout de même des personnes à faible revenu qui épargnent malgré tout — et vous voyez que le chiffre est tout juste au-dessus de 15 p. 100 pour la tranche de revenu la plus basse. L'avantage d'un instrument comme le CELI, pour ces personnes, c'est qu'un instrument de ce genre leur procurera un meilleur rendement de l'épargne. C'est pour cela que les CELI sont considérés comme un avantage pour les personnes à faible et à moyen revenu.

**Le sénateur Moore :** Ce sont des économies pour l'avenir, pour des rénovations domiciliaires, par exemple.

Est-ce que le gouvernement envisage de quelque manière que ce soit d'établir des règlements concernant l'utilisation de l'argent que les Canadiens placent dans leur compte d'épargne libre d'impôt? C'est de leurs dollars après impôt qu'il s'agit. Est-ce qu'il y a des options qui sont envisagées et dont nous devrions être mis au courant?

**M. Williams :** Pas à ma connaissance. J'espère que je serais au courant de ce genre de chose.

**Le sénateur Moore :** Merci.

**Le sénateur Greene :** En ce qui concerne le taux relativement bas de participation au programme des REER, notamment dans les tranches de revenu les moins élevées, dispose-t-on de données ou d'informations qui expliqueraient ce phénomène? Il est évident, d'abord, que les gens qui ont un faible revenu doivent composer avec un budget plutôt serré, et qu'il est difficile pour eux d'épargner. Cependant, peut-être que les gens ne comprennent pas ce que sont les REER. Peut-être qu'ils ne sont pas au fait du programme. Peut-être qu'ils n'ont pas adopté une culture de l'épargne, ou ils croient peut-être que, quand ils seront vieux, quelqu'un prendra soin d'eux. Peut-être croient-ils qu'il y aura un changement de gouvernement et qu'un nouvel ensemble de règles sera établi quand ils seront vieux. Avez-vous des informations à ce sujet?

**M. Williams :** Je crois que vous avez fait une ébauche assez exacte de certaines causes possibles. Je n'ai pas d'informations précises. Comme je l'ai dit précédemment, il est raisonnable de croire que les personnes à faible revenu vont s'en remettre, dans une certaine mesure, aux régimes de retraite universels pour répondre à leurs besoins financiers durant leur retraite. Mais je n'ai aucune information sur les motifs qui pourraient inciter à l'épargne pour ce qui est des personnes qui ont les revenus les plus faibles.

**Senator Greene:** Is the department doing any surveys in this regard?

**Mr. Williams:** We are not doing surveys that I am aware of, but we have been looking at savings needs in support of the federal-provincial-territorial process in supporting research in this area. I guess you would expect, though, that people, wealthy or not, would want to try to keep —

**Senator Greene:** We have had the RRSP program for many decades. I would have expected there would be some information somewhere collected over many years regarding why people behave the way they do in deciding whether or not to buy RRSPs.

**Mr. Williams:** We have looked at the tax incentives associated with RRSPs for lower-income individuals. It would suggest that they will face a fairly high marginal tax rate due to the loss of income-tested benefits. In addition, because they have fewer resources to save and possibly less need to save, it is not surprising that we get the results we do in RRSP savings. In a way, you have to look at the RRSP as at not being the principal vehicle through which lower-income individuals will address their retirement income needs.

**Senator Ringuette:** How will they do so?

**Mr. Williams:** They will do so through the public pension arrangements.

**Senator Ringuette:** If you are earning between —

I am sorry, Senator Greene.

**Senator Greene:** I am fine.

**Senator Ringuette:** If you are earning \$20,000 or \$30,000, you have to buy shelter, heating and food. You have no more to save.

On the other hand, if you are in the \$150,000 or \$200,000 bracket, then a Tax-Free Savings Account is very welcome because you have you all this extra money to save. You have put all the money you can in RRSPs to get all the income tax credits that you can. Then you put the rest in the Tax-Free Savings Account. You provide liquidity to the banks. It loses money for the government, which could maybe provide better shelter or lower-cost shelter for Canadians.

Anyway, we are going in a vicious circle here. I am sorry.

**Mr. Williams:** That is okay.

**Le sénateur Greene :** Est-ce que le ministère réalise des sondages à ce sujet?

**M. Williams :** Nous ne faisons pas de sondages, à ce que je sache, mais nous nous sommes penchés sur la question des besoins en matière d'épargne pour soutenir le processus fédéral-provincial-territorial en appuyant la recherche dans ce domaine. J'imagine qu'on pourrait cependant s'attendre à ce que les gens, qu'ils soient riches ou non, souhaitent conserver...

**Le sénateur Greene :** Les REER sont offerts depuis plusieurs décennies. Je me serais attendu à ce que des informations aient été recueillies, au cours de ces nombreuses années, sur les raisons qui font en sorte que les gens se comportent comme ils le font lorsqu'ils décident de cotiser ou non à un REER.

**M. Williams :** Nous avons examiné la question des incitatifs fiscaux liés aux REER pour les personnes à faible revenu. Cet examen a laissé entrevoir qu'elles seraient frappées d'un taux marginal d'imposition assez élevé, en raison de la perte de prestations fondées sur le revenu. En outre, parce que ces gens ont moins d'argent à épargner et, possiblement, moins besoin de le faire, il n'est pas surprenant que le résultat soit celui que nous observons pour ce qui est de l'épargne dans les REER. En un sens, il faut se dire que les REER ne sont pas l'instrument principal qui permettra aux personnes à faible revenu de satisfaire à leurs besoins financiers pendant leur retraite.

**Le sénateur Ringuette :** Alors comment feront-ils?

**M. Williams :** Ils vont utiliser les régimes de retraite universels.

**Le sénateur Ringuette :** Si le revenu d'une personne se situe entre...

Excusez-moi, Sénateur Greene.

**Le sénateur Greene :** Ça va.

**Le sénateur Ringuette :** Si vous gagnez 20 000 ou 30 000 \$, et que vous devez payer pour une habitation, le chauffage et votre alimentation, il ne vous reste rien à épargner.

D'un autre côté, si vous vous situez dans la tranche de 150 000 à 200 000 \$, un compte d'épargne libre d'impôt est très intéressant, parce que vous avez beaucoup d'argent qu'il vous est possible d'épargner. Quand une personne a cotisé au maximum à son REER, pour obtenir tous les crédits d'impôt possibles, elle peut prendre l'argent qu'il lui reste et le placer dans un compte d'épargne libre d'impôt. Cela fournit des liquidités aux banques, mais ça enlève de l'argent au gouvernement, qui pourrait peut-être offrir de meilleures conditions de logement ou des habitations à coûts moindres aux Canadiens.

D'une manière ou d'une autre, c'est un cercle vicieux. Je suis désolée.

**M. Williams :** Ça va.

[Translation]

**The Deputy Chair:** I would like to thank the witness. These two particular measures will not enable us to solve all of Canadians' problems. It is not an easy thing to save money when you are sitting on the poverty line, we have to consider the region and the cost of living, which isn't the same all across the country.

Thank you for your contribution. We have requested some additional information that you can send to our clerk, if you would.

**Mr. Williams:** Yes.

**The Deputy Chair:** We are going to take a break for a few minutes so that our next witness can join us.

(The committee is suspended.)

(The committee resumed.)

**The Deputy Chair:** We are now going to hear from Alexandre Laurin, Senior Policy Analyst with the C.D. Howe Institute.

Mr. Laurin has written two articles on savings and retirement in Canada, one entitled *The Piggy Bank Index: Matching Canadians' Saving Rates to Their Retirement Dreams*, with David Dodge and Collin Bosby; and another entitled *Saver's Choice: Comparing the Marginal Effective Tax Burdens on RRSPs and TFSAs*, with Finn Poschmann.

**Alexandre Laurin, Senior Policy Analyst, C.D. Howe Institute:** Thank you, Madam Deputy Chair, honourable senators.

[English]

I am pleased to be here. Thank you for this opportunity.

The C. D. Howe Institute has been working in the area of pension policy for a few years. In 2007, we created a research program on pension policy. I will touch on a few publications we published within that program to answer your questions.

I will start with the extent to which Canadians are saving in TFSAs and RRSPs. Statistics Canada recently — I think it was last week — published a study on the rate of participation of working Canadians in private retirement savings plans. The study shows that in any given year about 60 per cent to 65 per cent of earners do not contribute to their RRSPs. That leaves only 35 per cent who make an RRSP contribution.

On the face of it, this may look like a low rate of participation. However, we must remember that about one third of lower-income earners can expect government payments from OAS, CPP, GIS and other programs — provincial benefits and GST

[Français]

**La vice-présidente :** J'aimerais remercier le témoin. On ne peut pas régler, avec ces deux mesures particulières, tous les problèmes des citoyens canadiens. Il n'est pas évident de faire des épargnes quand on est presque au seuil de la pauvreté, il faut tenir compte de la région et le coût de la vie qui n'est pas le même partout au pays.

Nous vous remercions de votre contribution. Nous vous avons demandé quelques informations additionnelles que vous pourrez faire parvenir à notre greffière, s'il vous plaît.

**M. Williams :** Oui.

**La vice-présidente :** On va prendre une pause de quelques minutes pour permettre à notre prochain témoin de se joindre à nous.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

**La vice-présidente :** Nous allons maintenant entendre le point de vue de M. Alexandre Laurin, analyste principal des politiques à l'Institut C.D. Howe.

M. Laurin a écrit deux articles sur l'épargne et la retraite au Canada, dont un s'intitule *The Piggy Bank Index : Matching Canadians' Saving Rates to Their Retirement Dreams*, avec David Dodge et Collin Bosby; et un autre qui s'appelle *Saver's Choice : Comparing the Marginal Effective Tax Burdens on RRSPs and TFSAs*, avec Finn Poschmann.

**Alexandre Laurin, analyste principal de la politique, Institut C.D. Howe :** Madame la vice-présidente, honorables sénateurs, je vous remercie.

[Traduction]

Je suis très heureux d'être présent aujourd'hui et je vous remercie pour cette occasion de m'adresser à vous.

L'Institut C.D. Howe s'intéresse à la politique sur les régimes de retraite depuis quelques années. En 2007, nous avons créé un programme de recherche sur cette question. Je vais vous parler de quelques-unes des publications que nous avons produites dans le cadre de ce programme pour répondre à vos questions.

Je vais commencer par vous parler de la proportion des Canadiens qui épargnent au moyen de CELI et de REER. Statistique Canada a publié récemment — je crois que c'était la semaine dernière — une étude sur le pourcentage de travailleurs canadiens qui cotisent à un régime d'épargne retraite privé. Cette étude montre que, pour n'importe quelle année, une proportion d'environ 60 à 65 p. 100 des salariés ne cotisent pas à leur REER. Il n'y a donc que 35 p. 100 d'entre eux qui y cotisent.

À première vue, ce taux peut sembler modeste. Il ne faut cependant pas oublier qu'environ le tiers des gens à faible revenu peuvent s'attendre à ce que, durant leur retraite, au moins 70 p. 100 de leur rémunération brute soit remplacée par des



benefits, for example — to replace at least 70 per cent of their gross earnings once they retire. The need for them to save in an RRSP is much less.

We need to concentrate on the remaining 60 per cent — those for whom private retirement savings will be necessary to maintain their standard of living in retirement. Of that 60 per cent, about half are contributing to their RRSPs, which is still low. We also must include those who contribute to registered pension plans and other private pension plans. If we take into consideration all these contributions, the proportion of people saving for retirement in private savings plans jumps to about 82 per cent of that 60 per cent with whom we are most concerned. That rate is much better.

It still leaves about 18 per cent of earners who should be saving privately for their retirement but do not. That totals about 3 million Canadians. A significant number of Canadians in any given year do not contribute to their RRSP or to an RPP on a regular basis.

How much do Canadians contribute to their RRSPs on average, and will it be sufficient to achieve their target standard of living in retirement? I recently co-authored a study with David Dodge and Colin Busby. We calculated the fraction of pre-retirement earnings that various individuals must save throughout their working life to provide for reasonably adequate and secure retirement incomes.

We estimated that should people wish to retire at age 65 and replace 70 per cent of their working income, which is the standard assumption, they would need to save from 10 per cent to 21 per cent of their pre-tax earnings every year if they save for 35 years, which is a normal working life for saving purposes. It is lower than 20 per cent for higher-earning individuals and closer to 10 per cent for lower-earning individuals.

However, the average actual savings rate of individuals is much lower. For all earners under age 60, the annual RRSP savings rate is about 3 per cent of earnings net of any RRSP withdrawals. If we add to that the contributions of employees and employers to their registered pension plans, we reach an average total savings rate of about 7 per cent.

We know many people do not make any contributions to their RRSPs. If we exclude all of these, that would increase the savings rate. The average RRSP savings rate of contributors to RRSPs only is about 7 per cent of earnings annually. If we add to that contributions to registered pension plans by employers and employees, the total savings rate jumps to about 8.5 per cent.

This is the savings rate for those who actually make contributions. However, those are averages. We should not infer too much from them because they are averages of a disparate population. A large portion makes low contributions; others make high contributions. If you compare the actual savings rate

prestations gouvernementales provenant de la SV, du RPC, du SRG et d'autres programmes, par exemple des prestations provinciales ou le crédit pour TPS. Cotiser à un REER n'est pas très important pour eux.

Nous devons donc nous concentrer sur les 60 p. 100 qu'il reste, c'est-à-dire les personnes qui devront avoir épargné dans un régime privé pour maintenir leur niveau de vie à la retraite. De ce 60 p. 100, environ la moitié cotisent à leur REER, ce qui demeure un faible taux. Mais nous devons également inclure les personnes qui cotisent à un régime de pension agréé ou à un autre type de régime de pension privé. Si nous les prenons en compte, la proportion de Canadiens qui épargnent dans des régimes d'épargne privés en vue de leur retraite passe à environ 82 p. 100 des 60 p. 100 de la population qui nous préoccupe le plus. C'est un taux beaucoup plus encourageant.

Il reste toujours environ 18 p. 100 des particuliers qui devraient investir dans des régimes privés en prévision de leur retraite, mais qui ne le font pas. Cela équivaut à environ 3 millions de Canadiens. Au cours d'une année donnée, un nombre considérable de Canadiens ne cotisent pas régulièrement à un REER ou à un RPA.

Combien les Canadiens cotisent-ils à leur REER en moyenne, et ce montant sera-t-il suffisant pour atteindre leur niveau de vie souhaité à la retraite? J'ai récemment rédigé une étude en collaboration avec David Dodge et Colin Busby. Nous avons calculé la proportion du revenu avant la retraite que divers particuliers doivent épargner tout au long de leur vie active pour profiter d'une source de revenu de retraite adéquate et sûre.

Nous avons estimé que si une personne désire prendre sa retraite à l'âge de 65 ans et remplacer 70 p. 100 de son revenu de travail — il s'agit de l'hypothèse standard — elle doit économiser chaque année de 10 à 21 p. 100 de son revenu avant impôt si elle cotise pendant 35 ans, ce qui correspond à une période de vie active normale aux fins d'épargne. Ce pourcentage est inférieur à 20 p. 100 pour les Canadiens à revenu élevé et se rapproche de 10 p. 100 pour les Canadiens à faible revenu.

Cependant, le taux d'épargne moyen réel des particuliers est beaucoup moins élevé. Dans le cas des particuliers de moins de 60 ans, le taux d'épargne annuel dans un REER est d'environ 3 p. 100 des gains nets retirés d'un REER. Si nous ajoutons cette épargne aux cotisations des employés et des employeurs aux régimes de retraite enregistrés, le taux d'épargne total moyen atteint environ 7 p. 100.

Nous savons que de nombreuses personnes ne cotisent pas à un REER. Si nous excluons toutes ces personnes, cela fait augmenter le taux d'épargne. Le taux d'épargne moyen des cotisants à un REER seulement correspond à environ 7 p. 100 de leur revenu annuel. Si nous ajoutons à ces cotisations celles versées par les employés et les employeurs dans les régimes de retraite enregistrés, le taux d'épargne total passe alors à environ 8,5 p. 100.

C'est le taux d'épargne des particuliers qui versent des cotisations. Cependant, il ne s'agit que de moyennes. Nous ne devrions pas faire trop de déductions à partir de ces données parce qu'il s'agit de moyennes d'une population disparate. Une grande proportion de la population épargne peu, tandis que d'autres

to what we calculated would be required for a comfortable retirement — that is, 10 per cent to 21 per cent per year — we see that it is not enough.

There is another aspect to that. It may be that the 70 per cent replacement rate is not the right assumption to use. Maybe that is not the right definition. Maybe 70 per cent is too high, or too low. Interesting work has been done at Statistics Canada. Instead of using some portion of gross earnings, Statistics Canada's proxy for the adequate replacement rate was based on pre-retirement consumption. Using a life path micro simulation model, Statistics Canada looked at this question: How are individuals able to maintain their consumption level once they go into retirement? It found out that currently 20 per cent, about one in five recent retirees, retire with less than 75 per cent of their average working life consumption. That is average working life, not final year. These researchers considered 75 per cent of working life consumption to be a low replacement rate.

**The Deputy Chair:** You said 75 per cent of the average life. Are we talking about a 35-year life span? That is, you created the salary over a period of 35 years?

**Mr. Laurin:** It may have been 30 years. It was a large number of years.

The researchers also made projections. Looking into the future, they project a steadily increasing proportion of new retirees achieving a low consumption replacement level, rising from 20 per cent now to almost 45 per cent over the next 40 years, driven mainly by what they project to be a decline in occupational pension plans and public pensions.

Let us turn to TFSAs. I do not have any data on them. They are too new. However, we can foresee that over the years there will be an increasing use of TFSAs. Their gain in popularity will come at least in part to the detriment of RRSPs. That is because, if one assumes no significant future change in taxes — that is, tax rates and clawbacks on government benefits remain the same and no real change to the tax transfer system; we must assume that — the overall tax burden will likely be higher on RRSP income withdrawals at retirement than it was on the RRSP contributions when savings were made. There will be a higher tax burden in retirement on withdrawals from RRSPs than the effective tax rate that was faced at the time of the RRSP contribution. That means there would be more tax advantages to save on a tax prepaid basis such as TFSAs and RRSPs. That is the case for many Canadians. This point is illustrated in a study that I co-authored with Finn Poschmann, which was published recently. People will catch up to

investissent d'importantes sommes. Si nous comparons le taux d'épargne réel à celui que nous avons calculé pour profiter d'une retraite confortable — c'est-à-dire, 10 à 21 p. 100 par année — nous constatons que ce taux d'épargne n'est pas suffisant.

Il y a un autre aspect sur lequel j'aimerais attirer votre attention. Il est possible que nous fassions fausse route en émettant l'hypothèse qu'il faut un taux de remplacement de 70 p. 100. Ce n'est peut-être pas la bonne définition. Il est probable qu'un taux d'épargne de 70 p. 100 soit trop élevé, ou encore trop faible. À cet égard, Statistique Canada a produit des travaux dignes d'intérêt. Plutôt que de se fonder sur une proportion du revenu brut, Statistique Canada a pris en compte la demande de biens et de services avant la retraite pour établir le taux de remplacement adéquat. En se servant d'un micro modèle de simulation du cheminement de vie, Statistique Canada a examiné la question suivante : Dans quelle mesure ces personnes sont-elles en mesure de maintenir leur niveau de demande après leur retraite? On a constaté qu'il y a actuellement 20 p. 100 des particuliers, c'est-à-dire un nouveau retraité sur cinq, qui partent à la retraite avec un taux de remplacement de moins de 75 p. 100 de leur demande moyenne pendant leur vie active. Il s'agit de la demande moyenne pendant leur vie active, et non de celle pendant la dernière année précédant leur retraite. Les chercheurs ont considéré que 75 p. 100 de la demande pendant la vie active correspond à un faible taux de remplacement.

**La vice-présidente :** Vous avez dit 75 p. 100 de la vie active en moyenne. Faites-vous allusion à une vie active d'environ 35 ans? Autrement dit, vous avez échelonné le salaire sur une période de 35 ans?

**M. Laurin :** Il pourrait s'agir d'une période de 30 ans. C'était une longue période.

Les chercheurs ont aussi fait des projections. Ils prévoient qu'une augmentation constante de la proportion de nouveaux retraités auront un faible taux de remplacement de leur demande, proportion qui passera de 20 p. 100 actuellement à près de 45 p. 100 au cours des 40 prochaines années, en raison principalement d'un recul qu'ils prévoient des régimes de retraite professionnels et des régimes de pension de l'État.

Parlons maintenant des CELI. Je n'ai aucune donnée sur ces comptes. Ils sont trop récents. Cependant, nous pouvons prévoir au cours des prochaines années qu'il y aura une augmentation de l'utilisation des CELI. Leur gain de popularité se fera en partie au détriment des REER. C'est l'hypothèse que nous émettons en supposant qu'il n'y aura pas de changement important dans les impôts — c'est-à-dire, les taux d'imposition et la récupération des prestations versées par le gouvernement demeureront les mêmes et aucun changement réel ne sera apporté au régime de transfert fiscal. Nous devons supposer que le fardeau fiscal global sera vraisemblablement plus élevé lors du retrait des revenus accumulés à même les REER au moment de la retraite qu'il ne l'était lorsque les cotisations aux REER ont été faites. Ainsi, le fardeau fiscal à la retraite sera plus élevé sur les retraits des revenus accumulés dans les REER que le taux d'imposition réel qui s'appliquait au moment de la cotisation aux REER. Par le fait

this. The demand for TFSAs will likely increase over time as the tax advantages of saving for retirement into a TFSA become more evident for more people.

What about the federal measures that might be taken to increase the use of these savings vehicles? Up to now, policy-makers have been focusing on defined benefit pension plans, and for good reason. A paper that was published before the federal budget this year by Bill Robson, the president and CEO of the C.D. Howe Institute, suggested a few ways in which savings in RRSPs or defined contribution plans could be improved. His most prominent recommendation was to provide more tax deferral room for defined contribution plans and RRSP savers, who get less generous tax deferral room than most defined benefit participants because of tax reduction around pension adjustments, and more flexibility in time for using that room.

Also in the paper I co-authored with David Dodge and Colin Busby, some of the savings rates we calculated especially for high-income earners exceeded the 8 per cent threshold for RRSPs. Basically, it would be illegal to save enough for your retirement. For those who would prefer to retire early — that is, age 63 or before age 65 — and would be saving over 33 years instead of 35 years and, as a result, would have fewer years of saving, about 30 per cent of earners would need to save more than 18 per cent. There is a need there to provide more tax deferral rules. It is not to say that people will actually use that room, but it would be good to have that room there if someone wanted to use it.

Also, governments wanting to strengthen incentives for private retirement savings should be thinking of expanding opportunities to save on a tax-prepaid basis, for example, TFSAs. One option would be to allow taxpayers more freedom in allocating their tax-recognized saving room between their RRSPs and TFSAs. There is a lot of unused room in RRSPs, so why not find a way so that you can allocate some of the room you do not use in RRSPs into TFSAs and vice versa, or marginally more savings room for TFSAs?

Other strategies would be to improve the legislative or regulatory environment around RRSP and defined contribution savings to bring these plans on a level playing field with defined benefit plans. There are many interesting suggestions in this backgrounder by Bill Robson, including raising the age at which people should convert their RRSP to a RRIF or Life Income

même, il sera plus avantageux sur le plan fiscal d'économiser dans des instruments d'épargne retraite à impôt prépayé comme les CELI et les REER. C'est le cas pour de nombreux Canadiens. Cet aspect est illustré dans une étude que j'ai cosignée avec Finn Poschmann, qui a été publiée récemment. Les gens vont se tourner vers ces instruments. La demande de CELI augmentera probablement à mesure que les avantages fiscaux liés à l'épargne dans un CELI en prévision de la retraite deviendront plus évidents pour un nombre plus élevé de gens.

Qu'en est-il des mesures fédérales qui pourraient être prises en vue d'augmenter l'utilisation de ces instruments d'épargne? Jusqu'à maintenant, les décideurs ont mis l'accent sur les régimes de retraite à prestations déterminées, et ils avaient de bonnes raisons de le faire. Dans un document publié avant le budget fédéral cette année, Bill Robson, président et directeur général de l'Institut C.D. Howe, propose quelques façons d'améliorer l'épargne dans les REER ou les régimes de retraite à cotisations déterminées. Sa principale recommandation consiste à offrir davantage de possibilités de report d'impôt aux cotisants des REER et des régimes de retraite à cotisations déterminées, qui profitent de possibilités moins généreuses que la plupart des cotisants des régimes de retraite à prestations déterminées en raison des réductions d'impôt relatives au facteur d'équivalence et d'une plus grande souplesse en ce qui concerne le temps dont ils disposent pour bénéficier d'un report d'impôt.

De plus, dans le document que j'ai rédigé en collaboration avec David Dodge et Colin Busby, nous avons calculé que les taux d'épargne dépassaient le seuil de 8 p. 100 pour les REER surtout chez les particuliers à revenu élevé. Fondamentalement, il serait illégal d'économiser suffisamment d'argent pour la retraite. Pour les gens qui préfèrent prendre leur retraite tôt — c'est-à-dire, à l'âge de 63 ans ou avant l'âge de 65 — et qui cotiseraient pendant plus de 33 ans plutôt que pendant 35 ans, et qui, par conséquent, auraient économisé pendant moins longtemps, environ 30 p. 100 d'entre eux auraient besoin d'épargner plus de 18 p. 100. Il est donc nécessaire d'instaurer davantage de règles de report d'impôt. Il ne faut pas en déduire que les gens vont réellement profiter de ces possibilités de report, mais celles-ci seraient formidables si on voulait les utiliser.

Par ailleurs, les gouvernements qui désirent renforcer les incitatifs pour l'épargne dans les régimes de retraite privés doivent songer à accroître les possibilités d'épargne dans les instruments à impôt prépayé, comme les CELI. L'une des solutions serait de donner aux contribuables une plus grande latitude en leur permettant de répartir leurs droits de cotisation inutilisés entre leur REER et leur CELI. Puisque les droits de cotisation inutilisés au REER sont élevés, pourquoi ne pas trouver une façon de transférer une partie des droits inutilisés au REER dans le CELI et vice versa, ou d'accroître légèrement le plafond d'épargne dans les CELI?

D'autres stratégies qui pourraient être adoptées seraient d'améliorer le cadre législatif ou réglementaire entourant les REER et les régimes de retraite à cotisations déterminées afin de soumettre ces régimes aux mêmes règles qui s'appliquent aux régimes de retraite à prestations déterminées. De nombreuses suggestions intéressantes sont présentées dans le document

Fund, LIF, from 71 to 73; making the pension credit available to people receiving income in their RRIF or LIF regardless of age, as it is to recipients of annuities from other pension plans; giving RRIF holders the same spousal income-splitting opportunities as recipients of annuities from pension plans; alleviating the tax disadvantages of group RRSPs by letting sponsors and/or participants deduct some administrative expenses currently levied against plan assets from outside income and by removing payroll levies from employer contributions.

For group RRSPs, the EI and CPP contributions cannot be deducted by the employer; in defined benefit plans and defined contribution plans the employer can. That is a disadvantage for group RRSP sponsors. It is the same for the administrative expenses. There is no reason why these would be there.

Further changes could be made to the Income Tax Act. For example, currently some impediments make it difficult to set up multi-employer plans. We should remove those, and we should allow annuities within defined contribution plans, especially towards retirement age.

The next question was the fiscal cost. That is, what will it cost the government if there is an increased use of RRSPs?

There are two ways in which RRSPs impact tax revenues. The first is the timing of income tax collection. The second is that the investment income accumulating within the plan is sheltered from taxation.

The first effect has a tax-deferral effect. This is relatively easy to quantify. I calculated an increase of one percentage point in the RRSP savings rate, which is a sizeable increase because the savings rate is about 4 per cent. It would reduce current-year federal revenues by about \$1.4 billion. However, that is not the real cost, because over time, all this loss will be recovered — maybe not all of it, but a good part of it — when RRSP income is taxed upon withdrawal. Actually, whether there is a cost or not will depend on the effective tax rate on the savings into RRSPs and the withdrawals from RRSPs at retirement. It is the tax rate differential that will drive whether there is a cost.

The second thing that has a substantial effect on revenues is the tax-free accumulation of investment income. Both TFSAs and RRSPs benefit from this tax preference. We know that this cost is substantial. It costs the treasury anywhere from \$4.5 billion to \$8.5 billion a year, depending on the investment income that year. Yes, it costs a lot, but that is static. We should make one nuance, which is that taxes on investment income are one of the least, if

d'information rédigé par Bill Robson, notamment, faire passer l'âge auquel les gens doivent convertir leurs REER en FERR ou en fonds de revenu viager (FRV) de 71 à 73 ans; offrir des droits à pension aux personnes touchant des revenus de leur FERR ou de leur FRV peu importe leur âge, comme c'est le cas pour les rentiers des régimes de retraite; offrir aux détenteurs de FERR les mêmes possibilités de fractionnement du revenu avec le conjoint que les rentiers des régimes de retraite; réduire les désavantages fiscaux des REER collectifs en permettant aux promoteurs et/ou aux participants de déduire certaines dépenses administratives qui sont actuellement imposées à l'actif du régime découlant de revenus externes et supprimer les prélèvements à la source pour les cotisations versées par l'employeur.

Pour les REER collectifs, l'employeur ne peut déduire les cotisations versées à l'A-E et au RPC. Toutefois, dans le cas des régimes de retraite à prestations déterminées et les régimes de retraite à cotisations déterminées, l'employeur peut le faire. Cela représente un désavantage pour les promoteurs de REER collectifs. La règle est la même pour les dépenses administratives. Il n'y a aucune raison qu'il en soit ainsi.

D'autres changements pourraient être apportés à la Loi de l'impôt sur le revenu. Par exemple, certains obstacles compliquent actuellement l'établissement de régimes multi-employeurs. Nous devrions supprimer ces obstacles, et nous devrions permettre le versement de rentes dans les régimes de retraite à cotisations déterminées, particulièrement vers l'âge de la retraite.

La prochaine question concerne le coût sur le plan fiscal. Autrement dit, qu'en coûtera-t-il au gouvernement si les gens avaient davantage recours aux REER?

Les REER ont une incidence sur les recettes fiscales de deux façons : la première est le moment de la perception de l'impôt sur le revenu; la deuxième est l'accumulation dans le régime de revenus de placement à l'abri de l'impôt.

La première façon a une incidence en termes de report d'impôt. Cette incidence est relativement facile à quantifier. J'ai calculé une augmentation d'un point de pourcentage du taux d'épargne dans les REER, ce qui représente une augmentation assez importante compte tenu du taux d'épargne actuel d'environ 4 p. 100. Cela réduirait les recettes fédérales pour l'année en cours d'environ 1,4 milliard de dollars. Cependant, ce n'est pas le coût réel, parce qu'au fil du temps, toutes les pertes seraient récupérées — peut-être pas la totalité, mais une bonne partie d'entre elles — lorsque les revenus accumulés dans les REER seraient imposés lors du retrait. Dans les faits, la question de savoir s'il y a un coût dépendra du taux d'imposition réel sur l'épargne dans les REER et les retraits des revenus accumulés dans les REER au moment de la retraite. C'est l'écart entre les taux d'imposition qui déterminera s'il y a un coût.

La deuxième chose qui a des répercussions importantes sur les recettes est l'accumulation de revenus de placement libres d'impôt. Tant les CELI que les REER offrent cet avantage fiscal. Nous savons que cela représente des coûts importants. Cet avantage fiscal coûte au Trésor de 4,5 à 8,5 milliards de dollars par année, selon la valeur des revenus de placement. Oui, les coûts sont élevés, mais ils sont statiques. Il faut toutefois faire une

not the least, economically efficient sources of government revenues because of their negative effect on investment. We have to consider all behavioural effects on the economy.

An economic study prepared by staff at the Department of Finance Canada in 2004 found that reducing personal capital income tax by \$1 led to a welfare gain of \$1.30, thus leading to a welfare gain of 30 cent per dollar of tax reduction.

I am not saying that this is what is happening with what is not taxed in RRSPs. That was a 2004 study, and many factors go into this. However, what we should take out of this is that there is a cost in TFSAs and RRSPs in not taxing investment. If the government needs to balance its budget, it is better off taxing other sources of income. There is no need to tax this source of income. The government could tax consumption, for example, which is much better and would be less damaging to the economy.

The last question concerns the ways in which savings in these vehicles might be protected. The problem here is that people saving for retirement in RRSPs are effectively left on their own. We know that. They risk saving the wrong amounts, paying too much in investment fees, and taking on too much risk or the wrong kind of risk. This has been happening. A good example is the recent financial meltdown. One way to increase the security of private retirement savings would be to provide some guidance to investors and encourage the development of new forms of occupational pension plans that are more robust than RRSPs to individual investment and longevity risks and that will not collapse when the economy turns sour.

As has been suggested in the study by Bill Robson, the solution may lie in the development of hybrid plans, plans that sit between the traditional defined contribution and defined benefit plans with different risk-sharing formulas between employers and employees. Target benefit plans are a prime example.

Finally, we should make the regulatory environment conducive to the development of such innovative plans. The regulatory changes suggested above would definitely provide a good start. Hopefully, it would give more Canadians access to cost-effective risk-pooling and funds management while respecting — and this is an important point — the diversity of the different needs.

I would be happy now to answer any questions.

[*Translation*]

**The Deputy Chair:** You bring a perspective that is very useful to the committee, particularly in terms of the mandate we have been given, protecting money that has been set aside. It is not enough to set money aside. If the funds are not available because

nuance : l'impôt sur les revenus de placement est l'une des sources de recettes publiques les moins efficaces sur le plan économique, sinon la moins efficace de toutes, en raison de son effet négatif sur l'investissement. Nous devons tenir compte de toutes les conséquences pour l'économie.

Selon une étude économique réalisée par le ministère des Finances Canada en 2004, le fait de réduire de 1 \$ l'impôt sur les gains en capital des particuliers a entraîné un gain de bien-être de 1,30 \$, ce qui représente un gain de bien-être de 30 cents par dollar de réduction d'impôt.

Je ne dis pas que c'est ce qui se produit avec les revenus non imposés qui sont investis dans les REER. Cette étude date de 2004, et de nombreux facteurs entrent en ligne de compte. Ce qu'il faut toutefois retenir, c'est que la non-imposition des revenus de placement des CELI et des REER entraîne des coûts. Si le gouvernement doit équilibrer son budget, il a intérêt à imposer d'autres sources de revenus. Il est inutile d'imposer cette source de revenus. Par exemple, le gouvernement pourrait taxer la consommation, une solution beaucoup plus avantageuse et moins dommageable pour l'économie.

La dernière question porte sur les façons dont les économies placées dans ces instruments d'épargne pourraient être protégées. Le problème, c'est que les gens qui placent de l'argent dans un REER en vue de leur retraite sont essentiellement laissés à eux-mêmes. Nous en sommes conscients. Ils risquent de ne pas placer les bons montants, de payer des frais de placement trop élevés et de prendre trop de risques ou de ne pas prendre le bon type de risque. Cela s'est produit. Un bon exemple est la récente crise financière. Une façon d'augmenter la sécurité de l'épargne-retraite privée serait de donner des orientations aux investisseurs et d'encourager l'établissement de nouvelles formes de régimes de retraite professionnels qui sont plus vigoureux que les REER du point de vue des risques d'investissement et de longévité et qui ne s'effondreront pas lorsque l'économie dérape.

Comme il a été proposé dans l'étude de Bill Robson, la solution pourrait consister à établir des régimes hybrides qui se situent à mi-chemin entre les régimes traditionnels à cotisations déterminées et à prestations déterminées et qui comportent différentes formules de partage du risque entre les employeurs et les employés. Les régimes à prestations cibles sont un très bon exemple.

Finalement, nous devrions rendre le cadre réglementaire plus propice à l'établissement de régimes aussi novateurs. Les changements réglementaires qui ont été proposés plus tôt constitueraient certainement un bon point de départ. On peut espérer que cette solution permettrait à un plus grand nombre de Canadiens de mettre en commun les risques et de gérer leurs fonds de façon efficace, tout en respectant — et il s'agit d'un point important — la diversité des besoins.

Je serais heureux maintenant de répondre aux questions.

[*Français*]

**La vice-présidente :** Vous amenez une perspective qui sera très utile au comité, surtout en ce qui a trait au mandat que nous avons défini à savoir la protection des argents mis de côté. Il ne suffit pas de mettre de l'argent de côté. Si on ne retrouve pas ces

they were not invested wisely, there will be problems. Recently, a significant decline in pension funds has been observed. Rebuilding a pension fund is not something you do quickly.

**Senator Ringuette:** I found your comments extremely interesting. You cited a list of studies. Would it be possible to obtain a copy?

**Mr. Laurin:** Certainly. In fact, the clerk already has a copy.

**The Deputy Chair:** We are talking about the study by Mr. Robson?

**Mr. Laurin:** Yes.

**Senator Ringuette:** You referred to a new Statistics Canada study that differs on the question of the 70 per cent of income based on consumption. Could you give us more details on that model?

**Mr. Laurin:** Statistics Canada talks about a microsimulation model. That model is very complicated to produce. A small group at Statistics Canada worked on this project for several years. They relied on a database consisting of several thousands of Canadian and other data.

**Senator Ringuette:** Such as consumer prices and trends?

**Mr. Laurin:** Trends, yes. In addition, you have to model the entire Canadian tax system and several other aspects. They use a model that is different from all the others. The advantage of that model is that it can be used to look at the extent to which individuals are capable of replacing their average level of consumption when they retire. That aspect is very important, because it is the ultimate goal.

**Senator Ringuette:** You certainly piqued my curiosity with the results of that analysis.

**Mr. Laurin:** You could invite them.

**Senator Ringuette:** I think we will have to invite them to come and demonstrate their model for us.

You were in the room just now when we heard the previous witness?

**Mr. Laurin:** Yes.

**Senator Ringuette:** I am trying to do an analysis, with no computer, based on the figures we were given. I see that first, a large number of low-income Canadians, and somewhat fewer middle-income Canadians, after covering their essential needs, do not have enough money to invest in a Registered Retirement Savings Plan, or at least very few do. I put the question to the previous witness. There is discussion of providing credits in an additional savings system. The TFSA in question seems to be a last resort. Only Canadians who have contributed the maximum to their Registered Retirement Savings Plan will then be able to invest an additional \$5,000 in a tax-free savings account.

fonds parce qu'ils n'ont pas été investis prudemment, la situation sera problématique. Récemment, on a remarqué une baisse considérable des fonds de pension. La reconstruction d'un fonds de pension ne se fait pas rapidement.

**Le sénateur Ringuette :** J'ai trouvé vos commentaires des plus intéressants. Vous avez cité une liste d'études. Serait-il possible d'en obtenir un exemplaire?

**M. Laurin :** Certainement. D'ailleurs, la greffière en a déjà un exemplaire.

**La vice-présidente :** On parle de l'étude de M. Robson?

**M. Laurin :** Oui.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez parlé d'une nouvelle étude de Statistique Canada qui diffère en ce qui a trait au taux de 70 p. 100 du revenu basé sur la consommation. Pourriez-vous nous donner plus de détails sur ce modèle?

**M. Laurin :** Statistique Canada parle d'un modèle de microsimulation. Ce modèle est très compliqué à produire. Un petit groupe à Statistique Canada a travaillé sur ce projet pendant plusieurs années. Ils se sont appuyés sur une base de données constituée de plusieurs milliers de Canadien et d'autres données.

**Le sénateur Ringuette :** Comme les prix à la consommation et les tendances?

**M. Laurin :** Les tendances, en effet. En plus, il faut modéliser tout le système d'imposition canadien et plusieurs autres aspects. Ils utilisent un modèle différent de tous les autres. L'avantage de ce modèle est qu'il permet de regarder dans quelle mesure les individus sont capables de remplacer leur niveau moyen de consommation lorsqu'ils prennent leur retraite. Cet aspect est très important, car il constitue le but ultime.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez certainement piqué ma curiosité avec les résultats de cette analyse.

**M. Laurin :** Vous pourriez les inviter.

**Le sénateur Ringuette :** Je crois qu'il sera de mise que nous leur demandions de venir nous démontrer leur modèle.

Vous étiez dans la salle, tout à l'heure, lorsque nous avons entendu le témoin précédent?

**M. Laurin :** Oui.

**Le sénateur Ringuette :** J'essaie de faire une analyse, sans ordinateur, en me basant sur les chiffres qu'on nous a fournis. Je constate, d'une part, qu'un grand nombre de Canadiens à faibles revenus, et un peu moins de Canadiens à revenus moyens, après avoir subvenu à leurs besoins essentiels, ne disposent pas de suffisamment d'argent pour investir dans un Régime enregistré d'épargne-retraite, ou du moins très peu. J'ai posé la question au témoin précédent. On parle de fournir des crédits dans un système additionnel d'épargne. Le TFSA dont il est question semble une solution de dernier recours. Seuls les Canadiens ayant contribué le montant maximal à leur Régime enregistré d'épargne-retraite pourront ensuite investir 5 000 \$ supplémentaires dans un compte d'épargne non taxable.

I think that is the model: People will contribute the maximum amount they can to Registered Retirement Savings Plan, and after that they will contribute up to \$5,000 or the maximum to a tax-free savings account. Is that what your model shows?

**Mr. Laurin:** First, I have no idea how people have invested in their TFSA up to now, how they break down by income.

Your question has two components. The first is whether people with low and middle incomes have enough money left at the end of the month to save for their retirement. That is an interesting question.

What we see, if we look at the documentation, is that incentives are important and it is much easier for people who already have a pension plan. When you have a situation where the employee invests one part and the employer also invests part of the income in the pension plan, that is an incentive for people to invest. But on the other hand, when we have to make the decision on our own, at the end of the year, to invest in an RRSP, there is never enough left.

**Senator Ringuette:** That is what I am saying.

**Mr. Laurin:** I agree with you on that point, which has been raised several times.

The second component of your question was comparing TFSAs and RRSPs: for most low-income and middle-income people, it is more beneficial to invest in a TFSA than an RRSP.

**Senator Ringuette:** Why?

**Mr. Laurin:** Because if we look at how the tax system works for people who have pension income, for an individual living alone, they already have 50 cents taken out of the first taxable dollar. That is the clawback of the Guaranteed Income Supplement. After that, more is added. What we see is that in the first taxable \$20,000 bracket, when you retire, tax rates are high, and after that they flatten out.

But of course this is what makes the average rate, on retirement, very high for the first taxable income withdrawn, and the more income you have, the lower the average rate goes. It is the opposite of when you are working.

So what happens is that for people who have low or middle incomes, no matter who does the calculations, and it is very complicated but it can be done, we see that it is certainly more beneficial to invest in a TFSA.

**Senator Ringuette:** In terms of the Income Tax Act, for an individual, for example, with an income of \$40,000 a year, making the maximum contributions, do you know what percentage of tax credits they receive, for the amount invested, as compared to someone who earns double that, \$80,000, and puts the maximum in an RRSP?

Je pense que c'est le modèle : les gens contribueront le montant maximum qu'ils pourront dans le régime enregistré d'épargne-retraite, et après ils contribueront pour un montant de 5 000 \$ ou le maximum, dans un compte d'épargne libre d'impôt. Est-ce ce que démontre votre modèle?

**M. Laurin :** Premièrement, je n'ai aucune idée de la façon dont les gens ont investi dans leur CELI jusqu'à maintenant, de la répartition des gens selon le revenu.

Il y a deux volets à votre question. Le premier, c'est de savoir s'il reste assez d'argent aux gens à faibles et à moyens revenus, à la fin du mois, pour épargner en vue de leur retraite. Cette question est intéressante.

Ce dont on se rend compte, si l'on regarde la documentation, c'est que la question des incitatifs a son importance et que c'est beaucoup plus facile pour les gens qui ont déjà un régime de retraite. Lorsqu'on est dans une situation où l'employé investit une partie et que l'employeur investit aussi une partie des revenus dans le régime de retraite, cela incite les gens à investir. Mais lorsque, par contre, on doit prendre la décision par nous-mêmes, à la fin de l'année, d'investir dans un REER, il n'en reste jamais assez.

**Le sénateur Ringuette :** C'est ce que je dis.

**M. Laurin :** Je suis d'accord avec vous sur ce point qui a été soulevé à plusieurs reprises.

Le deuxième volet de votre question était de comparer le CELI au REER : pour la plupart des gens à revenus moyens ou faibles, il est plus avantageux d'investir dans un CELI que dans un REER.

**Le sénateur Ringuette :** Pourquoi?

**M. Laurin :** Parce que si on regarde le fonctionnement du régime d'imposition pour les gens qui ont des revenus de retraite, pour un particulier vivant seul, 50 sous sont déjà enlevés sur le premier dollar imposable. C'est la récupération fiscale du Supplément de revenu garanti. Après, on va en rajouter. Ce dont on se rend compte, c'est que dans la fourchette des premiers 20 000 \$ imposables que l'on retire, les taux d'imposition sont élevés, et après, cela devient plus plat.

Mais il est bien entendu que c'est ce qui fait que le taux moyen, à la retraite, est très élevé pour les premiers revenus imposables que l'on retire et plus on a de revenus, plus ce taux moyen diminue. C'est le contraire de lorsque l'on travaille.

Donc, ce qui se passe, c'est que pour ces gens qui ont des revenus faibles et moyens, n'importe qui peut faire les calculs — c'est très compliqué, mais on peut les faire — et on se rend compte qu'il est certainement plus avantageux d'investir dans un CELI.

**Le sénateur Ringuette :** Au niveau de la Loi sur l'impôt, pour un individu, par exemple, avec un revenu de 40 000 \$ par année, payant le maximum de contributions, savez-vous quel est le pourcentage de crédits d'impôt qu'il reçoit, pour le montant d'investissement, comparativement à quelqu'un qui gagne 80 000 \$, le double, et qui met le maximum dans un REER?

Should we be looking at the Income Tax Act so that it provides more incentives for low-income and middle-income people? Would that be something the committee should look at?

**Mr. Laurin:** First, it is not a tax credit, it is just that the income saved is not taxable. And second, the portion that looks like a tax credit is in fact a refund of tax collected at the source. So it is not the same thing. If someone paid no income tax at the source, there is no credit, nothing is refunded when we file our tax return, it always depends on several factors. So it is not a tax credit.

Should the government add an additional incentive so that people save for retirement? That would simply amount to subsidizing the savings of low-income people. Do we really want to do that? I have not considered that question.

**Senator Ringuette:** It is an area in which we are just starting our research. There do not seem to have been any studies to see whether, in terms of incentives, we should not help, from the information we were given just now. These are middle-income and low-income people, and it seems they are in a situation where they have extremely precarious income when they retire. It is appalling!

**Mr. Laurin:** Some low-income people will be in a better situation when the time comes to retire. Perhaps because they do not pay any tax at all. Or they receive a number of payments from the government, there are old age security payments, including the Guaranteed Income Supplement; if we have worked during our life, and the CPP. So it is cumulative. And then there are all the other transfer payments, like the GST. The provinces have their own transfer payments. So if we add it all up, in Ontario, for example, a person over 65 receives between \$16,000 and \$17,000 in transfer payments. If we add up all these transfer payments, provincial and federal, if we assume that we want to replace 70 per cent of income, starting with \$17,000 is not bad. So low-income people —

**Senator Ringuette:** The poor stay poor. Do you have the tables with you, as you were just saying, for Ontario and the various provinces?

**Mr. Laurin:** I have nothing prepared. For Ontario, I did do a graph on the subject, so I remember the figure. It would still take some work to calculate it for all the provinces. It should be similar just about everywhere.

**The Deputy Chair:** I had two little questions for clarification on your presentation. A moment ago you said that tax-free savings accounts came to the detriment of retirement savings accounts.

Why did you say “to the detriment of”? I would like you to explain how it hurts, because that is how I interpreted it.

Est-ce qu'on devrait se pencher sur la Loi sur l'impôt afin qu'elle offre plus d'incitatifs aux gens à faibles et à moyens revenus? Est-ce que ce serait un des éléments sur lequel le comité devrait se pencher?

**M. Laurin :** Premièrement, ce n'est pas un crédit d'impôt, c'est simplement que le revenu épargné n'est pas imposé. Et puis la partie qui s'assimile à un crédit d'impôt, c'est en fait un remboursement d'impôt qui a été perçu à la source. Donc ce n'est pas la même chose. Si on n'a payé aucun impôt à la source, il n'y a aucun crédit, rien ne nous revient lors de la production de notre rapport d'impôt, cela dépend toujours de plusieurs facteurs. Donc, ce n'est pas un crédit d'impôt.

Est-ce que le gouvernement devrait ajouter un incitatif additionnel afin que les gens épargnent pour leur retraite? Cela reviendrait simplement à subventionner l'épargne des gens à plus faible revenu. Est-ce qu'on veut vraiment faire cela? Je ne me suis pas penché sur la question.

**Le sénateur Ringuette :** C'est un domaine dans lequel on ne fait que commencer nos recherches. Il ne semble pas y avoir eu d'études pour voir s'il n'y a pas lieu, au niveau d'incitatifs, d'aider selon l'information qu'on nous a remise tout à l'heure. Ce sont des gens à revenus moyens et faibles qui, semble-t-il, seront dans un état de revenus extrêmement précaires à la retraite. C'est épouvantable!

**M. Laurin :** Plusieurs gens à faibles revenus seront en meilleure situation lorsque viendra le temps de la retraite. Peut-être parce qu'ils ne paient plus d'impôts du tout. Ou encore, ils reçoivent plusieurs paiements du gouvernement, il y a les paiements de la sécurité de la vieillesse, dont le Supplément de revenu garanti; si on a travaillé durant notre vie, et le RPC. Donc c'est cumulatif. Et puis il y a tous les autres paiements de transfert comme la TPS. Les provinces ont leur propre paiement de transfert. Donc si on accumule tout cela, en Ontario par exemple, la personne âgée de plus de 65 ans, reçoivent entre 16 000 \$ et 17 000 \$ en paiements de transfert. Si on fait l'addition de tous ces paiements de transfert, provinciaux et fédéraux, si on tient pour acquis qu'on veut remplacer 70 p. 100 du revenu, déjà 17 000 \$, ce n'est pas si mal. Donc les gens à faibles revenus...

**Le sénateur Ringuette :** Les pauvres restent pauvres. Est-ce que vous avez en votre possession les tableaux, comme vous venez de l'indiquer, pour de l'Ontario et pour les différentes provinces?

**M. Laurin :** Je n'ai rien de préparé. Pour l'Ontario, j'ai déjà fait un graphique à ce sujet, je me souviens donc du chiffre. C'est quand même un certain travail de calculer cela pour toutes les provinces. Cela devrait être semblable un peu partout.

**La vice-présidente :** J'avais deux petites questions de clarification sur votre présentation. Vous avez dit, tantôt, que le compte d'épargne libre d'impôt se fait au détriment du régime d'épargne-action.

Pourquoi avez-vous dit « au détriment »? J'aimerais que vous m'expliquiez en quoi cela nuit, parce que c'est ainsi que je l'ai interprété.



**Mr. Laurin:** Essentially what I meant is that while they do not necessarily hurt, those are savings that would have gone into RRSPs that will be going into the TFSA.

**The Deputy Chair:** What is the disadvantage in that?

**Mr. Laurin:** It is not a disadvantage, that is not the right term.

**The Deputy Chair:** A moment ago you said that if we raised the age limit to 73 from 71, each additional year, \$1.4 billion, that would mean \$2.8 billion, more or less?

**Mr. Laurin:** I may have expressed myself badly. That is the tax cost for increasing the savings rate by one percentage point. The rate of RRSP savings.

**The Deputy Chair:** So it was not raising the age?

**Mr. Laurin:** No, it was not for age.

**The Deputy Chair:** In other words, if we raised — in RRSPs, I think it is 18, now?

**Mr. Laurin:** No, the present savings rate. The savings rate is around 4 per cent of income. If we raised it to 5 per cent of income, it would cost about \$1.4 billion. It will not cost, because that money will be recovered in future, but the initial cost would be about \$1.4 billion.

**The Deputy Chair:** Just to complete the series of questions from Senator Ringuette, I would like to know whether we could have, in some graduated form, saying that \$44,000 is the average wage, but from \$20,000 to \$44,000, we will give people an incentive, you say they are treated better by the system, except they are not treated very well in terms of income.

If, for every dollar set aside, instead of deducting from their income, we deducted \$1.50, for example, what you are saying is that if we increased, in other words if they put aside \$5,000, we would give them a \$7,500 deduction, for example. So at that point, say they earn \$36,000 a year, so they pay tax, that will take away several thousand dollars, so there would be less tax to pay.

We are trying to see the incentives. We do not have 56,000 ways, but that is one way that could be considered. I'm asking you.

**Mr. Laurin:** It would amount to subsidizing saving by low-income people.

**Senator Ringuette:** But we subsidize saving by high-income people.

**Mr. Laurin:** I do not see exactly how we do, but that is not the question. The question is whether we really want. . . it is paid for out of our taxes, old age security, for example.

**The Deputy Chair:** The same thing.

**Mr. Laurin:** We can also give a bit more at the end. We do not have to subsidize when someone saves money. And in any event, it is not really those people who concern us most. The people, really, who have to save and are not doing it are people who are not low-income.

**M. Laurin :** Ce que je voulais dire au fond, c'est que, sans nécessairement nuire, ce sont des épargnes qui auraient été destinées au REER qui vont se retrouver dans le CELI.

**La vice-présidente :** Quel est le désavantage à cela?

**M. Laurin :** Ce n'est pas un désavantage, ce n'était pas le bon terme.

**La vice-présidente :** Tantôt, vous avez dit que si on relevait la limite de 71 à 73 ans, pour chaque année augmentée, 1,4 milliard de dollars, cela voudrait dire plus ou moins 2,8 milliards de dollars?

**M. Laurin :** Je me suis peut-être mal exprimé. C'est le coût fiscal pour augmenter le taux d'épargne d'un point de pourcentage. Le taux d'épargne dans les REER.

**La vice-présidente :** Donc, ce n'était pas d'augmenter l'âge?

**M. Laurin :** Non, ce n'était pas pour l'âge.

**La vice-présidente :** Autrement dit, si on passait — dans le REER, je pense que c'est 18, maintenant?

**M. Laurin :** Non, le taux d'épargne actuel. Le taux d'épargne est aux alentours de 4 p. 100 du revenu. Si on le faisait passer à 5 p. 100 du revenu, cela coûterait approximativement 1,4 milliard. Cela ne coûtera pas, parce qu'on récupère cet argent dans le futur, mais le coût initial serait d'environ 1,4 milliard de dollars.

**La vice-présidente :** Juste pour compléter la série de questions du sénateur Ringuette, j'aimerais savoir si on pourrait avoir, sous une forme dégradée, disant que le 44 000 \$ par année est le salaire moyen, mais de 20 000 à 44 000 \$, on va inciter les gens, vous dites qu'ils sont mieux traités par le régime, sauf qu'ils ne sont pas très bien traités en termes de revenus.

Si pour chaque dollar mis de côté, au lieu de déduire de leur revenu, on déduisait 1,50 \$, par exemple, vous, vous dites que si on augmentait, autrement dit si on veut qu'ils mettent 5 000 \$ de côté, on leur donnerait une déduction de 7500 \$, par exemple. Donc, à ce moment-là, mettons qu'ils gagnent 36 000 \$ par année, donc ils paient de l'impôt, cela leur enlèverait quelques milliers de dollars, donc il y aurait moins d'impôt à payer.

On essaie de voir les incitatifs. On n'a pas 56 000 moyens, mais c'est une des façons qui pourraient être envisagées. Je vous pose la question.

**M. Laurin :** Cela reviendrait à subventionner l'épargne des gens à faible revenu.

**Le sénateur Ringuette :** Mais on subventionne les épargnes des gens à haut revenu.

**M. Laurin :** Je ne vois pas exactement comment on fait, mais ce n'est pas cela la question. La question, c'est est-ce qu'on veut vraiment... c'est payé à même nos taxes, la sécurité de la vieillesse, par exemple.

**La vice-présidente :** La même chose.

**M. Laurin :** On peut aussi en donner plus à la fin. On n'est pas obligé de subventionner lorsqu'on fait l'épargne. Et de toute façon, ce n'est pas vraiment ces gens qui nous concernent le plus. Les gens, vraiment, qui doivent épargner et qui ne le font pas, ce sont des gens qui ne sont pas à faible revenu.

**The Deputy Chair:** No? You have not said what category they are in.

**Mr. Laurin:** What I said is that there is nearly one third, 40 per cent, who do not necessarily need to save to replace their consumption when they retire. They do not necessarily need to save because old age security, CPP, et cetera, will be sufficient. But for the others, it is mainly them, that is nearly three million Canadians.

**The Deputy Chair:** So there is only 50 per cent who put in and the other 50 per cent out of the 60, they set nothing aside. Is that it?

**Mr. Laurin:** There are 50 per cent, that is for RRSPs. However, you would have to add the contributions to other pension plans. So the 50 per cent goes up to 82 per cent.

[English]

**Senator Moore:** Mr. Laurin, you said that the goal of having 70 per cent of earned income for retirement income might be too high or might be too low and that it was based on pre-retirement consumption. When was that standard set? What does consumption include? Should that be looked at?

**Mr. Laurin:** I do not know when it was accepted as a standard that should be used. We know that the federal public service pension plan retirement income rate is 70 per cent of gross earnings. It might come from that.

**Senator Moore:** Maybe you could find out when that was put in place and let us know.

Based on pre-retirement consumption, many people I know are downsizing, getting rid of things and consuming less. What is included in consumption?

**Mr. Laurin:** Now you are talking about the work of Statistics Canada.

**Senator Moore:** You do not get involved in these kinds of considerations?

**Mr. Laurin:** I know what they include, but that is not the 70 per cent.

**Senator Moore:** You said “based on pre-retirement consumption.”

**Mr. Laurin:** Yes. If you look at gross earnings, the rule of thumb is about 70 per cent of gross earnings. Consumption occurs after taxes and depends on how many dependents you have.

**Senator Moore:** Is it the amount of money that one spends on everything?

**Mr. Laurin:** Yes, except taxes, dependents and a few other items that Statistics Canada includes.

**Senator Moore:** That need reduces in retirement. I wonder, therefore, why that 70 per cent standard should be looked at.

**La vice-présidente :** Non? Vous n’avez pas mentionné dans quelle catégorie ils étaient.

**M. Laurin :** Ce que j’ai dit, c’est qu’il y a à peu près le tiers, à 40 p. 100, qui n’ont pas nécessairement besoin d’épargner pour remplacer leur consommation à la retraite. Ils n’ont pas nécessairement besoin d’épargner parce que la sécurité de la vieillesse, le RPC, et cetera, va être suffisant. Mais pour les autres, c’est surtout ceux-là, c’est à peu près trois millions de Canadiens.

**La vice-présidente :** Donc, il y a seulement 50 p. 100 qui en donne et l’autre 50 p. 100 sur le 60, ils ne mettent rien de côté. C’est cela?

**M. Laurin :** Il y a 50 p. 100, c’est pour le REER. Par contre, il faudrait ajouter les contributions aux autres régimes de retraite. Donc le 50 p. 100 monte jusqu’à 82 p. 100.

[Traduction]

**Le sénateur Moore :** Monsieur Laurin, vous avez dit que l’objectif d’avoir un revenu de retraite équivalant à 70 p. 100 du revenu gagné était peut-être trop élevé ou trop faible et qu’il était fondé sur la consommation avant la retraite. Quand cette norme a-t-elle été fixée? Qu’est-ce que la consommation englobe? Y a-t-il lieu de se pencher sur la question?

**M. Laurin :** Je ne sais pas quand ce taux est devenu la norme. Nous savons que le taux de revenu du régime de pension de la fonction publique fédérale correspond à 70 p. 100 du salaire brut. Peut-être que ça vient de là.

**Le sénateur Moore :** Vous pourriez peut-être chercher à savoir quand cette norme a été établie et nous revenir là-dessus.

Compte tenu de la consommation avant la retraite, beaucoup de gens que je connais réduisent leurs dépenses, se débarrassent de certaines choses et consomment moins. Qu’est-ce qui est inclus dans la consommation?

**M. Laurin :** Vous parlez maintenant du travail de Statistique Canada.

**Le sénateur Moore :** Vous ne vous préoccupez pas de ce genre de considérations?

**M. Laurin :** Je sais ce que la consommation englobe, mais ça n’a rien à voir avec les 70 p. 100.

**Le sénateur Moore :** Vous avez dit que le taux était fondé sur la consommation avant la retraite.

**M. Laurin :** Oui. En règle générale, on prévoit environ 70 p. 100 du salaire brut. La consommation dépend du revenu après impôt et du nombre de personnes à charge.

**Le sénateur Moore :** Est-ce qu’il s’agit du montant d’argent qu’on dépense sur tout?

**M. Laurin :** Oui, hormis les impôts, les personnes à charge et certains autres éléments dont Statistique Canada tient compte.

**Le sénateur Moore :** Ce besoin diminue à la retraite. Je me demande donc pourquoi il faut se baser sur la norme des 70 p. 100.

**Mr. Laurin:** The 70 per cent standard is a rule of thumb. For high-income individuals, 70 per cent looks pretty high. Perhaps 50 per cent is enough for their retirement, especially as someone ages. Someone with a lower income would probably need 80 per cent to 90 per cent, so 70 per cent is not an arbitrary standard. That 70 per cent is not consumption; it is earnings.

**Senator Moore:** Yes, it is pre-retirement earnings. We understand that.

**Mr. Laurin:** That is the standard we used in our publication with David Dodge, because that standard is used most everywhere.

[*Translation*]

**The Deputy Chair:** Time is passing and it is already 6:15. First, I want to thank you for your presentation, Mr. Laurin. I think my colleagues will realize that we are only just beginning our work and we have quite a ways to go yet. Thank you for your clarifications. In fact your colleague, Mr. Dodge, is going to meet with us, so we will be able to flesh out the questions.

I think the main question we did not address today is the question of demographics, and specifically the 70 per cent for people who are lower-income when there will be fewer taxpayers. That may be one of the most agonizing questions. I draw your attention to this because we did not address it today and I think we will have to look at it, because at present we are assuming that everything we have now will be able to stay, but we still have to make sure that we are able to finance the portion that comes in part from the government.

(The committee adjourned.)

**M. Laurin :** La norme des 70 p. 100 est une règle générale. Pour des personnes qui gagnent un revenu élevé, 70 p. 100 semble beaucoup. Peut-être que 50 p. 100 serait suffisant pour leur retraite, en particulier au fur et à mesure qu'elles avancent en âge. Une personne qui gagne un revenu moins élevé aurait probablement besoin de 80 à 90 p. 100. La norme des 70 p. 100 n'est donc pas arbitraire. Ces 70 p. 100 ne sont pas basés sur la consommation; ils sont basés sur le salaire.

**Le sénateur Moore :** Oui, il s'agit du revenu avant la retraite. Nous comprenons ça.

**M. Laurin :** C'est la norme que nous utilisons dans notre publication avec David Dodge, car cette norme est utilisée presque partout.

[*Français*]

**La vice-présidente :** Le temps passe, il est déjà 18 h 15. D'abord, je veux vous remercier de votre présentation, monsieur Laurin. Je pense que mes collègues vont réaliser qu'on ne fait que commencer nos travaux et qu'on a encore pas mal de chemin à faire. On vous remercie pour vos clarifications. D'ailleurs, votre collègue, M. Dodge, va venir nous rencontrer, donc on pourra compléter les questions.

Je pense que la question principale que nous n'avons pas abordée aujourd'hui, c'est la question démographique et, justement, le 70 p. 100 pour ceux qui sont à plus faible revenu lorsqu'il y aura moins de payeurs de taxes. C'est peut-être une des questions les plus angoissantes. J'attire votre attention sur ce point parce qu'on ne l'a pas abordé aujourd'hui et je crois qu'il faut la regarder parce que, présentement, on tient pour acquis que tout ce qui est là présentement peut rester là, mais encore faut-il s'assurer qu'on soit capable de financer cette portion qui vient en partie de l'État.

(La séance est levée.)



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

WITNESSES

*Department of Finance Canada:*

Baxter Williams, Director, Personal Income Tax Division, Tax  
Policy Branch.

*C.D. Howe Institute:*

Alexandre Laurin, Senior Policy Analyst.

TÉMOINS

*Ministère des Finances Canada :*

Baxter Williams, directeur, Division de l'impôt des particuliers,  
Direction de la politique de l'impôt.

*Institut C.D. Howe :*

Alexandre Laurin, analyste principal de la politique.