

Taxer les salaires : le désavantage québécois



Norma Kozhaya, Ph.D.
Directrice de la recherche et
économiste en chef du CPQ

En collaboration avec
Youri Chassin
Économiste au Centre
interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations
(CIRANO)

Les entreprises québécoises paient plus de 15 milliards de dollars chaque année en taxes sur la masse salariale et ce, qu'elles fassent des profits ou non. C'est l'équivalent d'un coût additionnel de 10 % en sus de la rémunération versée aux Québécois. Pour mettre cet état de fait en perspective, l'impôt des sociétés versé au gouvernement du Québec représente près de 5 milliards. Au-delà du fardeau imposé aux employeurs et qui réduit leur compétitivité, taxer les salaires contribue à réduire les salaires des travailleurs québécois. Voilà pourquoi le Conseil du patronat du Québec (CPQ) souhaite faire des taxes sur la masse salariale un véritable enjeu.

Les taxes sur la masse salariale (TMS) constituent une composante de la fiscalité des entreprises trop souvent ignorée. Pourtant, en montants absolus, les différentes TMS versées par les employeurs du Québec représentent plus de 15 milliards de dollars, soit plus que ce que le gouvernement du Québec reçoit de l'ensemble des taxes sur la consommation et un peu moins de ce qu'il reçoit en impôts des particuliers¹. Qui plus est, toutes les entreprises doivent verser ces taxes, même celles qui ne font pas de profits, comme c'est le cas également avec la taxe sur le capital, dont le gouvernement du Québec a annoncé l'élimination complète au 1^{er} janvier 2011. Taxer davantage les salaires que le font nos voisins handicape les employeurs d'ici et nuit au pouvoir d'achat des travailleurs. C'est encore plus vrai en période de ralentissement économique. Le présent document a donc pour objet de jeter un éclairage global sur les TMS au Québec afin de mieux en mesurer les conséquences.

« Chaque hausse de l'une ou l'autre des TMS est considérée isolément, sans égard pour leur poids total. »

¹ Selon nos calculs, les revenus des taxes sur la masse salariale s'élevaient à environ 15 657 M\$ en 2007-2008 au Québec. De ce montant, 13 600 M\$ sont versés au gouvernement du Québec et le reste au gouvernement fédéral pour le régime de l'assurance-emploi. Pour la même période, les comptes publics indiquent que l'ensemble des taxes à la consommation versées au gouvernement du Québec s'élevaient à 12 962 M\$ et les impôts sur le revenu des particuliers s'élevaient à 18 648 M\$.

Taxes sur la masse salariale et charges sociales

Quiconque a déjà été employé s'est rendu compte qu'entre le salaire versé par son employeur et le salaire reçu, la différence est importante. Outre les retenues d'impôts et les régimes d'avantages sociaux particuliers à chaque employeur, différentes retenues à la source diminuent le salaire net.

De son côté, l'employeur aussi constate un écart entre le salaire versé et le coût total d'un employé. Il calcule dans ses dépenses non seulement le salaire de l'employé, mais aussi les charges sociales associées :

- les cotisations de santé et sécurité du travail (SST), payées uniquement par l'employeur (taux moyen en 2009 de 2,10 par 100 \$ de masse salariale assurable);
- le Régime de rentes du Québec (RRQ), payé en parts égales par l'employé et l'employeur (taux de l'employeur de 4,95 %);
- les cotisations à l'assurance-emploi (AE, taux de l'employeur de 1,93 %);
- les cotisations au Régime québécois d'assurance parentale (RQAP, taux de 0,677 %), payées toutes deux par l'employeur (7 douzièmes) et par l'employé (5 douzièmes).

Outre ces charges sociales liées à des programmes gouvernementaux obligatoires, d'autres éléments de la fiscalité des entreprises se basent sur la masse salariale des employeurs plutôt que sur les profits des entreprises. C'est le cas pour :

- les contributions au Fonds des services de santé (FSS, taux de 2,7 à 4,26 % selon la masse salariale);
- le 1 % de formation;
- le financement de la Commission des normes du travail (taux de 0,08 %).

Ces contributions sont payées uniquement par l'employeur. Parce qu'elles sont calculées sur la masse salariale de chaque entreprise, on les désigne par le nom de taxes sur la masse salariale (TMS). Toutefois, bien souvent, on réfère aux TMS comme englobant aussi les charges sociales. C'est le cas dans ce dossier.

Importance des taxes sur la masse salariale

Les principales TMS ont été instituées d'abord pour financer des programmes comme l'assurance-emploi (anciennement l'assurance-chômage) ou les régimes universels de pensions. Aujourd'hui, ces taxes incluent de nombreux prélèvements fiscaux de différentes natures tels que, par exemple, les cotisations pour le Fonds des services de santé (FSS), un fonds qui n'en est pas véritablement un puisque les cotisations perçues sont versées directement au fonds consolidé du gouvernement du Québec et non pas dédiées spécifiquement à la santé (pour une description plus complète de chaque taxe, voir l'encadré *Taxes sur la masse salariale et charges sociales*).

« Les différentes TMS versées par les employeurs du Québec représentent plus de 15 milliards. »

Néanmoins, l'importance des TMS est généralement sous-évaluée. D'une part, leur poids fiscal substantiel est moins connu que leurs taux respectifs, jamais très élevés, et on ne pense jamais à donner l'impact de tous ces taux additionnés. On oublie aussi qu'elles s'appliquent toutes à la masse salariale², un agrégat économique considérable, dont un maigre 1 % représente plus d'un milliard de dollars. D'autre part, chaque hausse de l'une ou l'autre des TMS est considérée isolément, sans égard pour leur poids total.

Un désavantage pour les entreprises au Québec

Avant de comparer le poids des TMS au Québec et en Ontario, rappelons qu'elles touchent chaque salaire individuellement. Ainsi, une taxe sur la masse salariale augmente le coût d'un salaire pour l'employeur et diminue le salaire net pour l'employé. Par exemple, un salaire de 40 000 \$ représente dans les faits une dépense de 45 831 \$ pour l'employeur alors que l'employé ne recevra que 37 457 \$ avant impôt, soit 82 % de ce qu'il en coûtera à son employeur. Les 18 % restants seront versés au gouvernement par l'employeur (à 70 %) et par l'employé (à 30 %). Notons que l'employé constate l'impact des contributions qu'il verse sur son talon de paie, mais ne voit pas ce que verse l'employeur.

« Les économistes s'entendent pour affirmer que la majorité du fardeau économique retombe en bout de piste sur les employés. »

« C'est au Québec qu'il en coûte le plus cher parmi toutes les provinces. »

C'est au Québec qu'il en coûte le plus cher parmi toutes les provinces à ce chapitre. L'Ontario, qui prélève aussi un impôt-santé sur la masse salariale des entreprises (équivalent des cotisations au FSS au Québec), présente néanmoins des taux plus bas que les nôtres et prélève des montants moindres (voir tableaux 1 et 2).

Le Québec prélève dans ce cas environ 31 % de plus de TMS sur les salaires que l'Ontario. Cette constatation est vraie également pour d'autres niveaux de salaires, notamment entre 15 000 \$ et 45 000 \$. La différence augmente pour les travailleurs les mieux rémunérés, principalement en raison du FSS.

En effet, les cotisations au FSS sont plus élevées au Québec que l'impôt-santé ontarien. Parmi les autres provinces, la majorité n'a même pas de taxe sur la masse salariale équivalente; seuls Terre-Neuve et le Manitoba en ont (voir tableau 3).

L'impact économique des taxes sur les salaires

Les lois instituant des TMS en prévoient la répartition entre les employeurs et les employés. Toutefois, l'impact économique d'une taxe ne retombe pas nécessairement sur celui que la loi désigne. Ainsi, même si certaines TMS sont officiellement payées par l'employeur à 100 %, à 58 % ou à 50 %, les économistes s'entendent pour affirmer que la majorité du fardeau économique retombe en bout de piste sur les employés.

Lors d'une hausse du fardeau des TMS, la majeure partie de ce nouveau coût est vraisemblablement assumée par l'employeur qui fait face à des salaires en grande partie rigides³. Par contre, ce coût supplémentaire de la main-d'œuvre force les employeurs à limiter les augmentations salariales, transférant du même coup l'impact économique final de ces hausses de taxes sur les employés. En termes économiques, ce transfert s'explique par l'élasticité de l'offre de travail réputée moindre que l'élasticité de la demande de travail.

Tout bien considéré, les TMS taxent plutôt les salaires puisqu'elles ont comme conséquences une réduction des salaires reçus par les employés et une limitation de leur croissance. Ces taxes revêtent plus d'importance au Québec quand on sait que le revenu personnel disponible par habitant y est 13 % moins élevé qu'en Ontario.⁴

² Les TMS ne partagent cependant pas toutes la même définition de masse salariale. Mais il s'agit toujours d'une proportion importante de la rémunération des salariés s'élevant à 167 G\$ selon les *Comptes économiques* de l'Institut de la statistique du Québec.

³ Dans *Notions élémentaires sur les cotisations sociales au Canada*, de janvier 1998, Ressources humaines et Développement des compétences Canada soutient en effet que : « à court terme (de un à cinq ans), l'employeur supporterait de 50 à 100 p. 100 du fardeau des cotisations

sociales qu'il doit verser ». Par contre : « à long terme, la presque totalité du fardeau de l'ensemble des cotisations sociales versées par l'employeur et par l'employé incombe à la main-d'œuvre ».

⁴ L'écart avec l'Ontario est de 13,32 % en moyenne de 1998 à 2007, selon les *Comptes économiques provinciaux* de Statistique Canada.

Il est aussi possible que l'impact économique des TMS se fasse sentir sur les niveaux d'emploi et de chômage. Par contre, l'effet net sur l'emploi demeure moins tranché que l'impact sur les salaires⁵.

Pour être objectif, il faut souligner que les sommes recueillies par les TMS servent souvent à financer des programmes qui présentent des impacts économiques positifs. Par exemple, l'assurance-emploi permet à des travailleurs de disposer de revenus en cas de perte d'emploi et agit comme mécanisme contracyclique. Ces programmes, conçus au bénéfice des employés, remplacent les sommes que ces derniers devraient épargner pour affronter différents « risques » reliés à leur vie professionnelle⁶. Toutefois, la taxe pour le FSS est clairement un impôt déguisé payé par le biais d'une taxe sur la masse salariale.

« La taxe pour le FSS est clairement un impôt déguisé payé par le biais d'une taxe sur la masse salariale. »

Tableau 1 : Prélèvements des différentes taxes sur la masse salariale pour un emploi à 40 000 \$⁷

	Québec		Ontario	
	Coût annuel du point de vue de l'employeur	Coût annuel du point de vue de l'employé	Coût annuel du point de vue de l'employeur	Coût annuel du point de vue de l'employé
Salaires offerts dans l'offre d'emploi	40 000 \$	40 000 \$	40 000 \$	40 000 \$
Taxe pour le FSS	+ 1 704	-	+ 780	-
Contribution à la RRQ	+ 1 807	- 1 807	+ 1 807	- 1 807
Santé et sécurité du travail	+ 840		+ 904	
Assurance-emploi et assurance-parentale	+ 1 043	- 746	+ 968	- 692
1 % de formation	+ 400	-	-	-
Financement des normes du travail	+ 32	-	-	-
TOTAL DES CONTRIBUTIONS	5825	2552	4459	2499
TOTAL	45 825 \$	37 448 \$	44 459 \$	37 501 \$
Contributions en % du salaire	14,5 %	6,4 %	11 %	6,3 %
Écart de contributions de l'employeur Québec-Ontario				31 %
Écart en excluant le 1 % pour la formation				22 %

⁵ Voir à ce propos Peter Dungan, « The CPP Payroll Tax Hike: Macroeconomic Transition Costs and Alternatives », *C.D. Howe Institute Commentary*, p. 8-9.

⁶ Tous les programmes d'assurance ne protègent pas nécessairement contre des risques à proprement parler : on ne considère pas la parentalité comme un risque professionnel et le récent

régime d'assurance parentale correspond davantage à un programme social financé par des taxes sur la masse salariale qu'à une assurance véritable.

⁷ Il s'agit d'un emploi dans une grande entreprise avec une masse salariale de plus de 5 millions de dollars.

Tableau 2 : Taux en 2009 des différentes taxes sur la masse salariale au Québec et en Ontario

Taxe	Taux en Ontario	Taux au Québec
Cotisations à la CSST (taux moyen)	2,26 %	2,10 %
Dépenses de formation pour la loi du 1 %	-	1 %
Impôt pour le FSS	1,95 % ⁸	entre 2,7 % et 4,26 % ⁹
Cotisations au RRQ/RPC	4,95 %	4,95 %
Cotisations à l'assurance-emploi	2,42 %	1,93 %
Cotisations à l'assurance parentale	-	0,677 %
Financement de la Commission des normes du travail	-	0,08 %

Tableau 3 : Taxes sur la masse salariale pour la santé et/ou l'éducation dans les provinces

	Masse salariale	Taux (%)
Québec (Cotisations patronales au FSS)	1 M\$ et moins	2,7
	Entre 1 M\$ et 4,999 M\$	Entre 2,7 et 4,26
	Plus de 5 M\$	4,26
Ontario (Impôt-santé des employeurs)	400 000 \$ et moins	0
	Plus de 400 000 \$	1,95
Manitoba (Impôt-santé et études postsecondaires)	1,25 M\$ et moins	0
	1,25 M\$ à 2,5 M\$	4,3
	2,5 M\$ et +	2,15 (dès le 1 ^{er} dollar)
Terre-Neuve (Impôt-santé et études postsecondaires)	Moins de 700 000 \$	0
	700 000 \$ et +	2

⁸ Ce taux s'applique pour les entreprises ayant une masse salariale de 400 000 \$ ou plus; les plus petites ne cotisent pas.

⁹ Le taux est de 2,7 % pour une masse salariale inférieure à 1 M\$, et 4,26 % pour une masse salariale supérieure à 5 M\$, avec une croissance linéaire du taux entre les deux bornes.

Recommandation du CPQ

Compte tenu des conséquences économiques nuisibles des TMS, le Conseil du patronat du Québec croit qu'il est temps de se pencher sur le fardeau fiscal qu'elles imposent. Ce débat n'a jamais lieu parce que chaque fois que le sujet est abordé, c'est par le biais d'un régime bien précis dont le taux n'augmente souvent que légèrement. Chaque hausse semble raisonnable en elle-même, mais chaque fois on oublie de considérer le portrait dans son ensemble qui, comme on l'a vu, est plutôt imposant.

Outre cette logique d'augmentation des taux à petites doses, les taux de plusieurs TMS sont fixés au moyen de décisions décentralisées en apparence. À titre d'exemple, la Régie des rentes et le Conseil de gestion de l'assurance parentale soumettent des recommandations dans une perspective d'équilibrer les entrées et les sorties de fonds, que le gouvernement s'empresse de suivre. Cette décentralisation des décisions évite aux gouvernements d'assumer la responsabilité des augmentations de ces taxes. Pourtant, ce sont bel et bien les gouvernements qui fixent les paramètres des programmes, préparant de ce fait des déficits qui mènent à des augmentations de cotisations. Et ce sont aussi les gouvernements qui sont les seuls à pouvoir cerner le portrait d'ensemble des taxes sur les salaires, et qui doivent donc prendre des décisions en conséquence.

« Les gouvernements sont les seuls à pouvoir cerner le portrait d'ensemble des taxes sur les salaires, et doivent donc prendre des décisions en conséquence. »

Considérant que la fixation des TMS relève ultimement de la responsabilité des gouvernements, le CPQ croit que ces derniers doivent faire les arbitrages qui s'imposent et établir des priorités. Nous appuyons donc la recommandation du rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises (rapport Fortin), paru en mars 2008, à l'effet de ne plus augmenter le taux global de la taxation sur les salaires. Cette formule :

- présente l'avantage d'être prévisible pour chaque entreprise, le fardeau global ne changeant pas;
- permet néanmoins au gouvernement d'aller chercher chaque année des revenus supplémentaires au moyen des TMS puisque les montants prélevés augmentent environ au rythme de la croissance de la rémunération;
- force par ailleurs à faire des choix entre les différents régimes financés par les TMS.

L'environnement d'affaires des entreprises québécoises en sera amélioré et, surtout, les salaires des travailleurs ne seront plus soumis à une surenchère de taxes qui limite considérablement leur croissance.

Rédaction
Norma Kozhaya, Ph.D.

Collaboration à la rédaction
Youri Chassin

Mise en page
Oblik Communication-design

Révision linguistique
Lucie Bélanger

Diffusion
Chantal Picard et
Rita Lefebvre

Le Conseil du patronat du Québec
1010, rue Sherbrooke Ouest, bureau 510, Montréal (Québec) H3A 2R7

Tél. : 514 288.5161 ou 1 877 288.5161 | Téléc. : 514 288.5165
info@cpq.qc.ca | www.cpq.qc.ca