



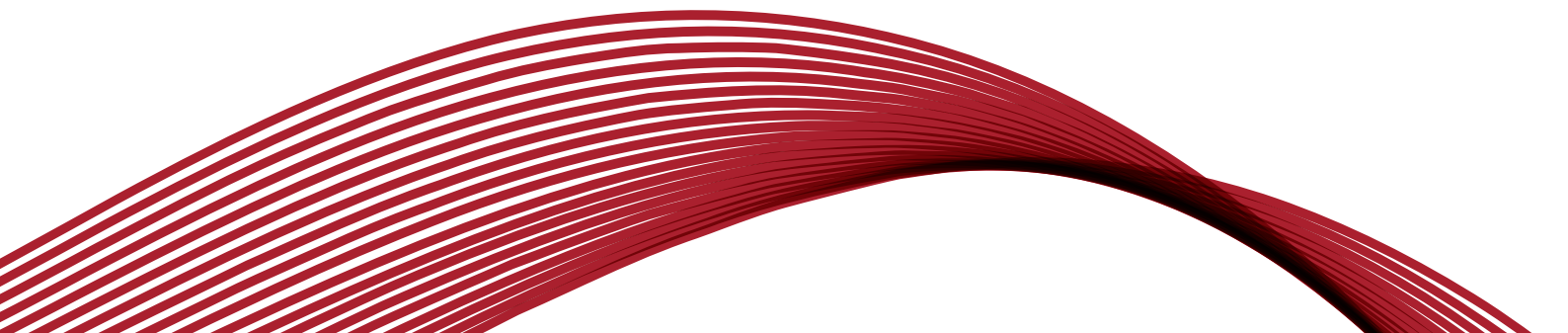
EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2019

ESTUDIO

INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF

C./ José Abascal, 2-4, 2.ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación del estudio, octubre 2020

ÍNDICE

Página

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCION.....	13
1.1. Objetivo	13
1.2. Marco teórico y evidencia empírica	18
1.3. Contexto y marco regulatorio	19
1.3.1. Contexto económico y laboral.....	19
1.3.2. Panorámica de los incentivos a la contratación en España	22
1.3.3. Gasto en incentivos y comparativa internacional	30
2. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA.....	37
2.1. Descripción	37
2.1.1. Definición y objetivo	37
2.1.2. Evolución histórica.....	41
2.1.3. Cuantificación	42
2.2. Comparativa internacional	44
2.2.1. Marco institucional y contexto económico.....	44
2.2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa	45
2.3. Evaluación.....	46
2.3.1. Análisis descriptivo	47
2.3.2. Evaluación de los efectos de los incentivos a la contratación indefinida en la empleabilidad	49
2.3.3. Evaluación del efecto de las bonificaciones al contrato de apoyo a los emprendedores en el mantenimiento del empleo.....	53
2.3.4. Evaluación de los efectos de los incentivos a la contratación indefinida teniendo en cuenta los incentivos regionales	56
2.4. Conclusiones	57
3. INCENTIVOS A LA CONVERSIÓN DE CONTRATOS TEMPORALES EN INDEFINIDOS.....	59
3.1. Descripción	59
3.1.1. Definición y objetivo	59
3.1.2. Evolución histórica.....	60
3.1.3. Cuantificación.....	63
3.2. Comparativa internacional	65
3.2.1. Marco institucional y contexto económico.....	65
3.2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa	66
3.3. Evaluación.....	67
3.3.1. Análisis descriptivo	68
3.3.2. Evaluación del incremento en los incentivos a la conversión de los contratos de formación	70
3.3.3. Evidencia empírica sobre los contratos formativos	73
3.4. Conclusiones	76
4. TARIFA PLANA Y OTROS INCENTIVOS AL TRABAJO AUTÓNOMO.....	77
4.1. Descripción	77
4.1.1. Definición y objetivo	77
4.1.2. Evolución histórica.....	81

	<u>Página</u>
4.1.3. Cuantificación	84
4.2. Comparativa internacional	85
4.2.1. Marco institucional y contexto económico.....	85
4.2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa	91
4.3. Evaluación.....	93
4.3.1. Análisis descriptivo	94
4.3.2. Evaluación de la introducción de la tarifa plana.....	95
4.3.3. Evaluación del efecto de la tarifa plana sobre el mantenimiento del empleo autónomo	98
4.3.4. Ejercicio de evaluación teniendo en cuenta los complementos autónomos a la tarifa plana.....	102
4.3.5. Ejercicio de cuantificación	104
4.4. Otros incentivos al trabajo autónomo.....	106
4.5. Conclusiones	108
5. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	111
5.1. Descripción	111
5.1.1. Definición y objetivo	111
5.1.2. Evolución histórica.....	114
5.1.3. Cuantificación	116
5.2. Comparativa internacional	118
5.2.1. Marco institucional y contexto económico.....	118
5.2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa	120
5.3. Evaluación.....	122
5.3.1. Análisis descriptivo	123
5.3.2. Evaluación del efecto de los incentivos autonómicos	127
5.3.3. Evaluación del efecto de los incentivos nacionales sobre la supervivencia en el empleo	132
5.4. Conclusiones.....	136
6. EFECTOS NETOS SOBRE EL EMPLEO.....	137
6.1. Introducción.....	137
6.1.1. Objetivo	137
6.1.2. Descripción del recorte	138
6.2. Metodología	140
6.2.1. Revisión de la literatura	140
6.1.2. Metodología y bases de datos	141
6.2.3. Análisis descriptivo	144
6.3. Resultados	146
6.4. Conclusiones.....	148
PROPUESTAS	151
BIBLIOGRAFÍA.....	157
ANEXOS DISPONIBLES EN LA WEB DE LA AIREF	165

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio es evaluar la eficacia del sistema de incentivos a la contratación y el emprendimiento vigente en España entre 2012 y 2018. Se trata de responder principalmente a dos preguntas: ¿aumentan los incentivos la probabilidad de encontrar trabajo/emprender una actividad de los individuos a los que se dirigen?; ¿ayudan a que los beneficiarios mantengan su empleo? Esta evaluación desde el punto de vista individual se completa con un estudio desde la perspectiva de las empresas, que permite analizar su respuesta ante cambios en la política de incentivos y trata de determinar su efecto neto sobre el empleo.

En España, los incentivos a la contratación y al trabajo autónomo son los programas con mayor dotación de fondos de las políticas activas de empleo (PAE), con unos 2.900 millones de euros en 2018, algo más del 40% del total. Estos incentivos tratan de promover el empleo de determinados individuos de baja empleabilidad reduciendo sus costes laborales, principalmente mediante reducciones en las cotizaciones sociales. Cuando la minoración de las cuotas es financiada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que transfiere el importe de su coste a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), se conocen con el nombre de bonificaciones, mientras que si el coste es asumido directamente por la Seguridad Social se denominan reducciones.

El encargo realizado a la AIReF comprende la evaluación de siete tipos de incentivos, cuyo importe supuso alrededor de 2.000 millones de euros en 2018. Esta evaluación complementa la llevada a cabo en 2018 sobre el gasto público en PAE.

TABLA 1. TIPOS DE INCENTIVOS OBJETO DE EVALUACIÓN

Tipo de incentivo
1. Menores de 30 años
2. Mayores de 45 años
3. Mujeres con infrarrepresentación en determinados sectores
4. Transformación de contratos temporales en indefinidos
5. Tarifa plana de trabajadores autónomos
6. Bonificaciones y reducciones al trabajo autónomo de carácter específico
7. Personas con discapacidad

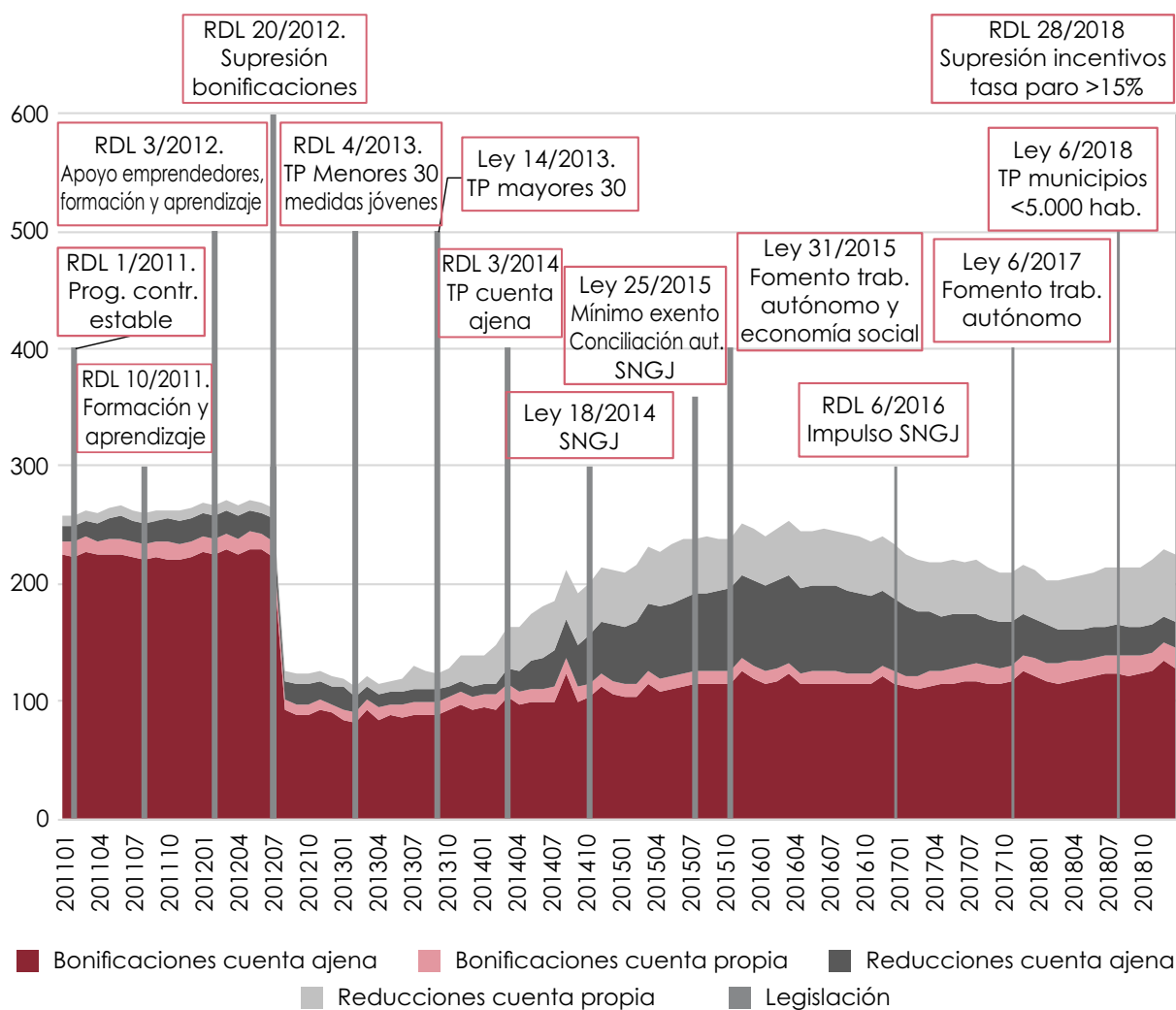
Bajo este conjunto de incentivos confluyen dos objetivos distintos: mejorar la empleabilidad de determinados grupos de población y promover determinados tipos de empleo, fundamentalmente la contratación indefinida y el empleo autónomo. Atendiendo a los colectivos, los incentivos a las personas con discapacidad representaron el 41% del gasto evaluado en 2018. Según el tipo de empleo, el 32% del gasto evaluado se destinó a estímulos a las altas en el empleo autónomo.

TABLA 2. GASTO EN LOS INCENTIVOS EVALUADOS, POR COLECTIVO Y TIPO DE CONTRATO. 2018

	Menores de 30 años	Mayores de 45 años	Personas con discapacidad	General	Total (miles €) (%)
Indefinido	39,0	49,1	186,0	53,7	327,8 (16%)
Indefinido o temporal	12,9		440,8		453,8 (22%)
Temporal			50,0		50,0 (2%)
Conversión a indefinido	46,6		138,9		185,5 (9%)
Tarifa plana autónomos	188,7		15,0	445,9	649,6 (32%)
Autónomos				111,9	111,9 (5%)
Formación o prácticas	270,8		0,6		271,4 (13%)
Total (miles €) (%)	558,0 (27%)	49,1 (2%)	831,3 (41%)	611,5 (30%)	2.049,9

El periodo objeto de estudio se caracteriza por una gran dispersión normativa y una generalización de los incentivos a toda la población. En concreto, el sistema de incentivos analizado se inició con la reforma laboral de 2012 y sufrió diversas adaptaciones hasta finales de 2018¹, cuando se derogaron todas las medidas que se habían supeditado a la evolución de la tasa de desempleo y que establecían su supresión cuando la tasa de paro se situara por debajo del 15%. A lo largo del periodo se produjeron multitud de cambios, con aprobaciones y derogaciones de incentivos, modificaciones en las condiciones de elegibilidad, cuantías y duraciones.

GRÁFICO 1. PRINCIPALES HITOS DEL PERIODO Y GASTO EN INCENTIVOS (MILES DE EUROS)



1 RDL 28/2018.

La teoría y la evidencia empírica previa sustentan la efectividad de estos instrumentos, especialmente en periodos de recesión. Aunque pueden producir efectos indirectos indeseados, estos se pueden reducir mediante su uso focalizado en colectivos de muy baja empleabilidad, limitando su uso en periodos de expansión e introduciendo penalizaciones a su uso estratégico.

La metodología empleada en este estudio conjuga el análisis normativo de los incentivos y el uso de técnicas econométricas contrafactuales para medir la eficacia de los incentivos en el periodo objeto de estudio. La evaluación empírica se apoya en los historiales laborales de la Muestra Continua de Vidas Laborales y, por primera vez, incorpora los historiales laborales de los beneficiarios reales de los incentivos, y datos de todas las bonificaciones y reducciones aplicadas en el periodo, proporcionados por el SEPE y la TGSS para este estudio. Además, se realiza un análisis desde la perspectiva de la empresa que utiliza el Panel Empresa Trabajador (PET), una nueva base de datos que aúna una muestra de empresas con el historial laboral de sus trabajadores. A esta base de datos se ha podido incorporar la información de las cuentas anuales de las empresas en poder del Colegio de Registradores de España, puestos a disposición de la AIReF a través del Banco de España. El análisis se completa con un estudio de este tipo de incentivos en los países de nuestro entorno.

A continuación se presentan las conclusiones y propuestas extraídas del análisis.

Conclusiones y propuestas generales

El periodo analizado se caracteriza por una **gran dispersión normativa y una generalización de los incentivos a toda la población**, en un contexto de alto nivel de desempleo y elevada tasa de temporalidad. Estos **problemas estructurales** han condicionado la orientación de la política de incentivos, en perjuicio de su eficacia y de los colectivos más vulnerables.

Los resultados de las evaluaciones de los incentivos llevadas a cabo en este estudio muestran **indicios de su eficacia potencial**, pues se ha constatado que sí facilitan la obtención de empleo en periodos de crisis. Sin embargo, los efectos positivos son modestos y se encuentran sobre todo en individuos con un nivel de formación medio-alto. Además, no perduran en el tiempo una vez que desaparece el incentivo. Por otro lado, a partir de una muestra representativa de empresas, se ha estimado que una reducción inesperada de los incentivos del 50% incrementó la caída del empleo aproximadamente un 8% entre julio de 2012 y diciembre de 2014.

REFORMAS ESTRUCTURALES

Los incentivos deben constituir una herramienta orientada a mejorar la empleabilidad de determinados colectivos. Pero en ningún caso sustituyen a las reformas necesarias para combatir la elevada temporalidad y el alto nivel de desempleo que caracterizan al mercado laboral español.

VINCULACIÓN CON EL CICLO ECONÓMICO

Los incentivos se pueden usar como un estímulo para contribuir a la activación del mercado laboral en un periodo recesivo, especialmente entre aquellos colectivos que sufren en mayor medida sus efectos.

En el contexto actual de la crisis provocada por la COVID19 se ha vuelto a constatar que los jóvenes son los más afectados por la destrucción de empleo, debido en gran parte a su elevada temporalidad. En consecuencia, teniendo en cuenta las evidencias de menores efectos indeseados en periodos de contracción, podría ser conveniente instrumentar, de manera excepcional y mientras se abordan reformas estructurales, un plan temporal de estímulo a la contratación indefinida de los jóvenes. Habría que considerar cuidadosamente aspectos estratégicos de su diseño para potenciar su eficacia: debe ser un programa transitorio, con una duración de los incentivos que promueva la estabilidad y con cuantías que no se incrementen con el salario.

FOCALIZACIÓN, ESTABILIDAD Y FLEXIBILIDAD

Los incentivos deben dirigirse a colectivos muy específicos de baja empleabilidad. Para ello debe articularse un marco estable basado en un conjunto sistemático de indicadores que permitan identificar los colectivos con menor probabilidad de encontrar un empleo y consecuentemente adaptar los incentivos a las necesidades de cada momento.

SIMPLIFICACIÓN, ELEGIBILIDAD Y CUANTÍAS

Es necesario articular un menor número de incentivos y homogeneizar los requisitos sobre las empresas beneficiarias. Un sistema más sencillo, con requisitos claros y de fácil verificación podría estimular su uso por parte de las empresas. Además, un sistema más focalizado permitiría incrementar las cuantías y hacerlos más atractivos.

COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Es necesaria una mayor coordinación entre todas las administraciones que permita enfocar los esfuerzos en los colectivos con mayores necesidades en cada territorio y simplificar la diversidad de incentivos, mejorando así su eficacia.

FORMACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTRAS PAE

La vinculación de los incentivos a programas de formación puede mejorar la empleabilidad de los colectivos vulnerables, si bien se necesitan reformas que mejoren la calidad de la formación y su vinculación con el mercado laboral, a través de una mayor colaboración con el sector empresarial.

Asimismo, la combinación de los incentivos con otras medidas de activación podría mejorar su eficacia. Para ello es preciso avanzar en la implementación de herramientas de perfilado y en el diseño de itinerarios que permitan mejorar la atención personalizada a los demandantes de empleo.

(continúa)

EVALUACIÓN

Hay que realizar un seguimiento y evaluación continuos del sistema de incentivos y construir una base de datos con las evaluaciones realizadas. Construir un sistema de indicadores de seguimiento y los conjuntos de datos necesarios para que las administraciones públicas puedan realizar evaluaciones de los incentivos. Facilitar y promover las mismas entre la comunidad científica.

Propuestas específicas

A finales de 2018 se derogó un gran número de incentivos cuya vigencia estaba condicionada a que la tasa de desempleo se situase por encima del 15%. Entre los incentivos derogados se encuentran los vinculados al contrato de apoyo a los emprendedores, evaluados en este trabajo. Aunque en términos de gasto su impacto es reducido, las conclusiones de este estudio apoyan que se avance en la simplificación de un sistema que debe estar focalizado en los colectivos más vulnerables, ya que, como se expone a continuación, se ha constatado que existe margen para mejorar la eficacia de los incentivos evaluados.

INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA DEL CONTRATO DE APOYO A LOS EMPRENDEDORES

DEFINICIÓN	<p>Bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social de empresas de menos de 50 trabajadores que contraten por tiempo indefinido y mantengan durante tres años a:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Menores de 30 años: 1.000 € (1.º año), 1.100 € (2.º año), 1.200 € (3.º año). Incremento de 100 €/año si es mujer. -Mayores de 45 años: 1.300 €/año, 1.500 €/año si es mujer.
COSTE (millones €)	77,7
OBJETIVO	Facilitar el empleo estable y potenciar la iniciativa empresarial
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	<p>Parcialmente. El efecto positivo sobre la probabilidad de encontrar empleo en los jóvenes es pequeño y no se encuentra en personas con bajo nivel de formación o cualificación. Se encuentra un efecto positivo mayor sobre el mantenimiento del empleo, pero tras el periodo incentivado los beneficiarios se igualan al resto. No se encuentra efecto en los mayores de 45 años.</p>
CONCLUSIONES	<p>Los efectos positivos de estos incentivos a la contratación indefinida, ya derogados, no llegaron a los colectivos más vulnerables, que necesitarían otro tipo de incentivos, bien vinculados a la formación, bien con requisitos que resulten más atractivos para las empresas.</p>

INCENTIVOS A LA CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS DE FORMACIÓN Y APRENDIZAJE

DEFINICIÓN	1.500 €/año (1.700 €/año mujeres) de reducción en la cuota empresarial a la Seguridad Social en los contratos indefinidos que resulten de la transformación de un contrato de formación y aprendizaje, durante tres años.
COSTE (millones €)	34,2
OBJETIVO	Favorecer la inserción laboral de los jóvenes con baja formación, tras haber obtenido una cualificación profesional en régimen de alternancia laboral retribuida en una empresa.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ , pero el efecto encontrado es pequeño y el uso del contrato de formación por las empresas es reducido.
PROPUESTAS	Concentrar los esfuerzos en mejorar los contratos de formación, en particular su componente formativo, e impulsar su uso por parte de las empresas. Eliminar el límite de edad bajo distintos supuestos para mayores: parados de larga duración, reconversión, etc.

TARIFA PLANA DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS

DEFINICIÓN	Cuota de 60 € durante 12 meses para altas iniciales de trabajadores autónomos. Reducciones del 50% en los 6 meses posteriores y del 30% en los seis siguientes. En municipios de menos de 5.000 habitantes, cuota de 60 € los 24 primeros meses. Bonificación del 30% el tercer año para menores de 30 años.
COSTE (millones €)	634,6
OBJETIVO	Fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ , pero en personas con nivel de formación medio-alto y que llevaban poco tiempo en desempleo. Mejora la supervivencia mientras está vigente el incentivo, pero al finalizar la supervivencia de los beneficiarios converge a la de los no beneficiarios.
PROPUESTAS	Ir hacia un sistema de cotizaciones de los trabajadores autónomos acorde a sus ingresos. La necesidad de futuros incentivos quedaría condicionada al diseño del nuevo sistema de cotización. Mientras tanto, dado el contexto económico, convendría mantener la tarifa plana reforzando los mecanismos de inspección y control que eviten su uso inadecuado. En cualquier caso, se debería incidir en medidas que mejoren la supervivencia del trabajo autónomo: asesoramiento, formación, planes de viabilidad, etc., en coordinación con las CCAA.

INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

DEFINICIÓN (principales incentivos)	<p>Bonificación del 100% de las cuotas empresariales en los contratos realizados por los centros especiales de empleo (CEE) y la ONCE, durante toda la vigencia del contrato.</p> <p>Bonificaciones entre 4.500 y 6.300 €/año en los contratos indefinidos de personas con discapacidad en la empresa ordinaria, durante toda la vigencia del contrato.</p> <p>Bonificaciones entre 3.500 y 5.300 €/año en los contratos temporales de personas con discapacidad en la empresa ordinaria, durante toda la vigencia del contrato.</p>
COSTE (millones €)	831,3
OBJETIVO	Fomentar la inserción laboral de las personas con discapacidad.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	<p>No concluyente sobre el fomento de la contratación.</p> <p>Sí contribuye al mantenimiento de los puestos de trabajo.</p>
PROPUESTAS	<p>Rediseñar los incentivos poniendo el foco en los colectivos con especiales dificultades, fundamentalmente en el empleo protegido. Mejorar la disponibilidad de información sobre la inserción laboral de las personas con discapacidad en el empleo ordinario y en el empleo protegido, tanto a nivel agregado como el acceso a microdatos que mejoren la calidad de las evaluaciones.</p>

1

INTRODUCCION

1.1. Objetivo

El objetivo de este estudio es evaluar la eficacia del sistema de incentivos a la contratación y el emprendimiento vigente en España entre 2012 y 2018. En particular, se trata de conocer la eficacia de estos incentivos en términos de mejora de la empleabilidad de los individuos pertenecientes a los colectivos incentivados y de la calidad de los empleos subvencionados. Se trata, por tanto, de responder principalmente a dos preguntas: ¿aumentan los incentivos la probabilidad de encontrar trabajo/emprender una actividad de los individuos a los que se dirigen?; ¿ayudan a que los beneficiarios mantengan su empleo? Esta evaluación desde el punto de vista individual se completa con un estudio desde la perspectiva de las empresas, que permite analizar su respuesta ante cambios en la política de incentivos y trata de determinar su efecto neto sobre el empleo.

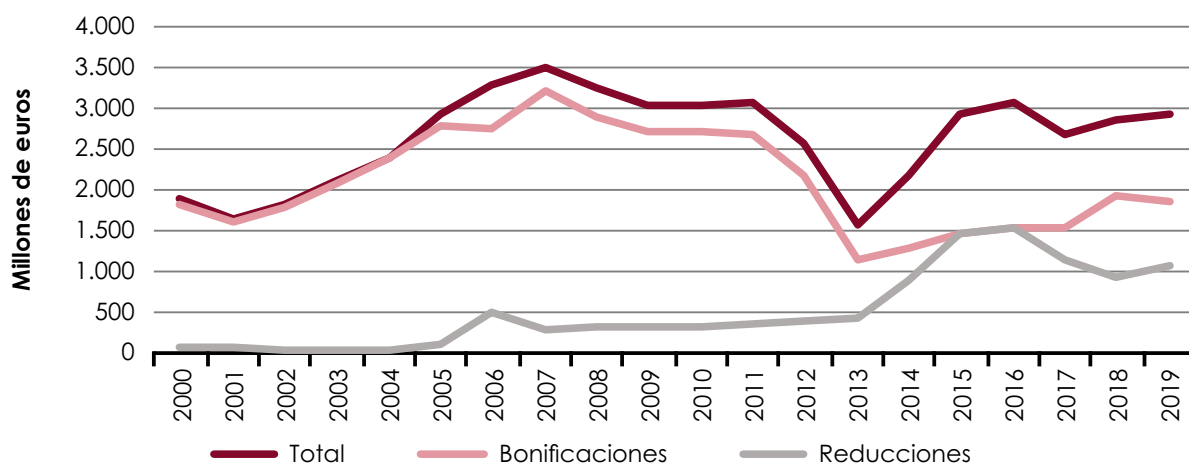
En la primera fase del *Spending Review* llevado a cabo por la AIREF en 2018, se abordó el análisis del gasto en políticas activas de empleo (PAE), sin incluir los incentivos a la contratación y al trabajo por cuenta propia. Las PAE tienen como objetivo mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas, así como promover el mantenimiento del empleo entre las ocupadas incrementando las competencias profesionales y el desarrollo de habilidades y aptitudes que faciliten una mejor calidad del empleo. Existen diversas clasificaciones de las PAE², que se pueden agrupar en orientación e intermediación, formación, creación directa de empleo público y los incentivos a la contratación y al emprendimiento que se evalúan en este estudio.

En España, los incentivos a la contratación y al emprendimiento son los programas con mayor dotación de fondos de las PAE, con unos 2.900 millones de euros en 2018, algo más del 40% del total. Estos incentivos tratan de promover el empleo de deter-

2 De la Rica (2015), Comisión Europea (2014).

minados individuos de baja empleabilidad reduciendo sus costes laborales, bien a través de subvenciones del salario, bien mediante reducciones en las cotizaciones sociales. En España se usa principalmente la última opción. Es decir, se reduce la cuantía de las cotizaciones a la Seguridad Social que tendrían que pagar los empresarios que contraten a los individuos cuya empleabilidad se quiere favorecer, o las cuotas que pagarían los propios trabajadores que emprendan una actividad por cuenta propia. Cuando la minoración de las cuotas es financiada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que transfiere el importe de su coste a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), se conocen con el nombre de bonificaciones, mientras que si el coste es asumido directamente por la Seguridad Social se denominan reducciones.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN BONIFICACIONES Y REDUCCIONES



Fuente: Informe económico financiero del proyecto de presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicios 2018 y 2019.

El encargo realizado a la AIReF comprende la evaluación de siete tipos de incentivos, cuyo importe supuso alrededor de 2.000 millones de euros en 2018. Cada una de las siete categorías objeto de evaluación, que se detallan en la tabla 3, comprende diversos tipos de medidas, dirigidas a distintos subgrupos de individuos, tipos y tamaños de empresas, diferentes modalidades contractuales, diversidad de requisitos y distintas duraciones y cuantías o porcentajes de reducción.

TABLA 3. TIPOS DE INCENTIVOS OBJETO DE EVALUACIÓN

Tipo de incentivo
1. Menores de 30 años
2. Mayores de 45 años
3. Mujeres con infrarrepresentación en determinados sectores
4. Transformación de contratos temporales en indefinidos
5. Tarifa plana de trabajadores autónomos
6. Bonificaciones y reducciones al trabajo autónomo de carácter específico
7. Personas con discapacidad

Bajo este conjunto de incentivos confluyen dos objetivos distintos: mejorar la empleabilidad de determinados grupos de población y promover determinados tipos de empleo, fundamentalmente la contratación indefinida y el empleo autónomo. Para poder abordar la evaluación de una manera sistemática, se han clasificado los incentivos desde esa doble perspectiva, como se puede ver en la tabla 4. Atendiendo a los colectivos, en 2018 los incentivos a las personas con discapacidad representaron el 41% del gasto evaluado. El 30% fueron incentivos generales no asociados a ningún grupo específico de población y aproximadamente otro 30% se dirigieron a los jóvenes. Según el tipo de empleo, el 32% del gasto evaluado se destinó a estímulos a las altas en el empleo autónomo.

TABLA 4. GASTO EN LOS INCENTIVOS EVALUADOS, POR COLECTIVO Y TIPO DE CONTRATO. 2018

	Menores de 30 años	Mayores de 45 años	Personas con discapacidad	General	Total (miles €) (%)
	39,0	49,1	186,0	53,7	327,8 (16%)
Indefinido o temporal	12,9		440,8		453,8 (22%)
Temporal			50,0		50,0 (2%)
Conversión a indefinido	46,6		138,9		185,5 (9%)
Tarifa plana autónomos	188,7		15,0	445,9	649,6 (32%)
Autónomos				111,9	111,9 (5%)
Formación o prácticas	270,8		0,6		271,4 (13%)
Total (miles €) (%)	558,0 (27%)	49,1 (2%)	831,3 (41%)	611,5 (30%)	2.049,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de bonificaciones y reducciones de SEPE y TGSS.

La metodología empleada en este estudio conjuga el análisis normativo de los incentivos y el uso de técnicas econométricas contrafactuales para medir la eficacia de los incentivos en el periodo objeto de estudio. El trabajo parte de un exhaustivo análisis normativo de los incentivos en vigor en el periodo, con especial foco en los colectivos y tipos de contrato especificados en el encargo, que además se contextualizan en la evolución histórica del sistema de incentivos desde su origen en los años 80. El análisis completo está disponible en el Anexo I. En segundo lugar, y a partir de los ficheros de microdatos anonimizados de las bonificaciones y reducciones³ aplicadas en el periodo, se ha llevado a cabo la cuantificación de los programas. En el Anexo II se resumen los incentivos en una ficha con sus principales características, incluyendo número de beneficiarios e importe en el periodo. En tercer lugar, se aborda la evaluación, precedida de un análisis descriptivo de los beneficiarios. Esta evaluación se lleva a cabo mediante técnicas contrafactuales de análisis de impacto para medir la eficacia de los incentivos. Se emplea principalmente el método de diferencias en diferencias con modelos de duración.

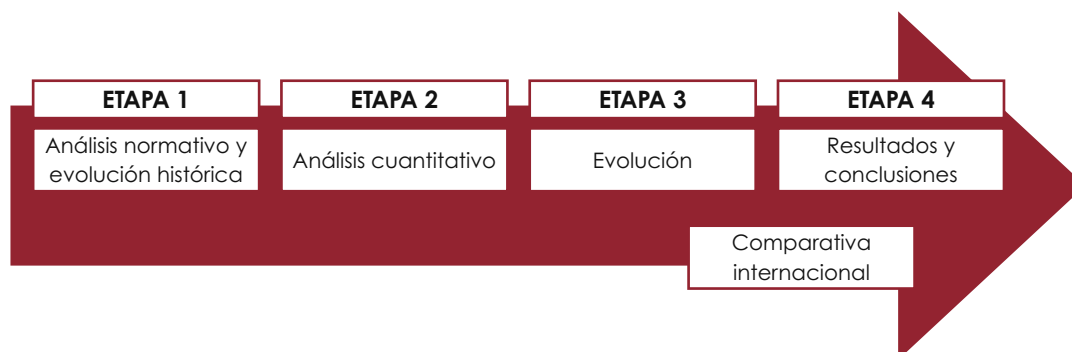
3 El SEPE y la TGSS han puesto a disposición de este estudio los microdatos individuales anonimizados de las bonificaciones y reducciones aplicadas en el periodo, junto con el historial laboral, entre 2005 y 2018, de sus beneficiarios, que alcanzan los 7 millones de individuos.

En el análisis empírico se han podido usar datos de beneficiarios reales, lo que diferencia este estudio de los realizados hasta el momento. El estudio se realiza mediante el uso de los historiales laborales recogidos en la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) y de los historiales laborales de los beneficiarios de incentivos, proporcionados por la TGSS por primera vez para este estudio. A ellos se añaden los microdatos de todas las bonificaciones y reducciones aplicadas en el periodo por el SEPE y la TGSS, respectivamente. Además, se realiza un análisis desde la perspectiva de la empresa que utiliza el Panel Empresa Trabajador (PET), una nueva base de datos que aúna una muestra de empresas con el historial laboral de sus trabajadores durante el periodo que abarca el panel (2011-2014). Esta base de datos se ha podido cruzar con la información de las cuentas anuales cedida por el Colegio de Registradores al Banco de España, que ha realizado el cruce proporcionando a la AIReF información anonimizada. Una descripción de las técnicas y de las bases de datos utilizadas se puede encontrar en el Anexo III.

Se ha tratado de complementar el análisis anterior con un estudio de este tipo de incentivos en los países de nuestro entorno. Es importante tener en cuenta que la comparación del uso de una determinada política de empleo en distintos países no puede llevarse a cabo sin considerar las diferencias entre los problemas que enfrentan los distintos mercados laborales, su regulación y sus características. España se caracteriza por ser el país de la Unión Europea con la mayor tasa de paro y el mayor porcentaje de trabajadores temporales. Ambos problemas han marcado la política de incentivos del periodo y su especificidad dificulta encontrar casos de éxito aplicables a nuestro mercado laboral.

En las siguientes secciones de esta introducción se aborda el marco teórico de los incentivos, el contexto laboral del periodo, el marco normativo y una comparativa internacional.

TABLA 5. METODOLOGÍA DE TRABAJO



Agradecimientos

En este estudio la AIReF ha contado con la colaboración de juristas expertos en derecho laboral de Abdón Pedrajas para la parte normativa y de investigadores de FEDEA especializados en el mercado laboral para la evaluación empírica. El SEPE y la TGSS han proporcionado las bases de datos necesarias para este estudio, para lo que se ha contado con el apoyo de la Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral del Ministerio de Trabajo. El Colegio de Registradores ha facilitado el acceso a la información contenida en las cuentas anuales de las empresas a través del Banco de España, que la ha puesto a disposición de la AIReF de forma anonimizada tras su cruce con el PET, una muestra de empresas proporcionada por la TGSS. En todo caso, el contenido final del estudio es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

1.2. Marco teórico y evidencia empírica

Desde un punto de vista teórico y siguiendo el modelo clásico, los incentivos a la contratación son instrumentos de política que persiguen, mediante una reducción de costes laborales, fomentar la demanda de trabajo de colectivos con menor empleabilidad. Hay muchos factores que pueden propiciar la existencia de diferencias en el grado de empleabilidad de algunos individuos: las diferencias de productividad motivadas por un bajo nivel de cualificación, la existencia de alguna discapacidad, la brecha de género y la falta de igualdad de oportunidades son algunos de los elementos que explican el diferente grado de empleabilidad. Todos ellos motivan la existencia de incentivos que corrijan parcialmente las diferencias en la probabilidad de encontrar un empleo (Neumark, 2011).

La teoría y la evidencia empírica previa sustentan la efectividad de estos instrumentos, especialmente en periodos de recesión, al ampliarse el colectivo de individuos con dificultades para acceder a un empleo y mostrar los salarios un mayor grado de rigidez. Los incentivos son más necesarios en periodos de recesión, cuando el elevado desempleo y los menores costes laborales existentes con carácter generalizado reducen la posibilidad de colocación de estos colectivos. Además, al reducirse el poder de negociación de los trabajadores por el exceso de oferta, el emparejamiento entre vacantes y desempleados se lleva a cabo sin apenas elevar los salarios (Pissarides, 2000). Adicionalmente, en periodos de contracción, tal y como se verá posteriormente, se reduce el riesgo de *peso muerto* ocasionado por incentivar nuevos empleos que se hubieran generado de igual manera en ausencia de incentivos. Así lo ponen de manifiesto trabajos recientes como el de Card, Kluve y Weber (2018) o el de Neumark y Grijalva (2017), que remarcan la importancia de los incentivos en épocas de recesión. De igual manera, Cahuc, Carcillo y Le Barbanchon (2018) encuentran también efectos positivos en un programa dirigido a trabajadores franceses con salarios bajos en empresas pequeñas en periodos de contracción económica. Por último, Moczall (2013) no encuentra evidencia de efecto sustitución ni de *peso muerto* para la economía alemana.

A su vez, los incentivos pueden generar efectos indirectos indeseados que han de ser tenidos en cuenta a la hora de analizar su eficacia⁴. De entre todos, los más relevantes son el riesgo de *peso muerto*, ya mencionado, que se produce cuando se incentivan empleos que se crearían de igual forma en ausencia de incentivos. Otro riesgo importante es el *efecto sustitución*, que consiste en el reemplazo de trabajadores que no pueden beneficiarse de los incentivos en favor de trabajadores elegibles, sin generar incremento de empleo neto. Por último, *el efecto desplazamiento* se produce cuando el incentivo genera una distorsión que promueve un desplazamiento de la masa laboral en favor de algún colectivo específico, por ejemplo, empresas grandes versus empresas pequeñas.

Los gobiernos suelen introducir medidas para reducir los efectos indirectos de los incentivos mediante un uso focalizado en colectivos de muy baja empleabilidad, limitado en periodos de expansión y con penalizaciones a su uso estratégico. En este sentido, imponer a las empresas la exigencia de crear empleo neto, focalizarlos a colectivos muy específicos de baja empleabilidad o limitar su uso en periodos expansivos son algunas de las prácticas habituales para reducir los efectos indeseados de los incentivos. Además, los programas de incentivos dirigidos a colectivos relativamente amplios deben tener una duración limitada. Así lo prueban Cahuc, Carcillo y Le Barbachon (2018), que desaconsejan el uso de programas generalizados que se alarguen en el tiempo.

En España existen pocos trabajos sobre los efectos de los incentivos relativos a la última década. García-Pérez y Rebollo Sanz (2009a, 2009b) encuentran un efecto muy limitado de los incentivos a la contratación indefinida en el periodo expansivo anterior al analizado en este estudio, casi todo calificable de *peso muerto*, y concluyen que no favorecen la permanencia en el empleo. Gamberoni *et al.* (2016) analizan el efecto de los incentivos al empleo en empresas alrededor del umbral de tamaño que las hace elegibles para el contrato de apoyo a los emprendedores, sin encontrar resultados significativos. En cuanto a la tarifa plana, Cueto *et al.* (2017) no identifican efectos positivos para la supervivencia del empleo en menores de 30 años.

1.3. Contexto y marco regulatorio

1.3.1. Contexto económico y laboral

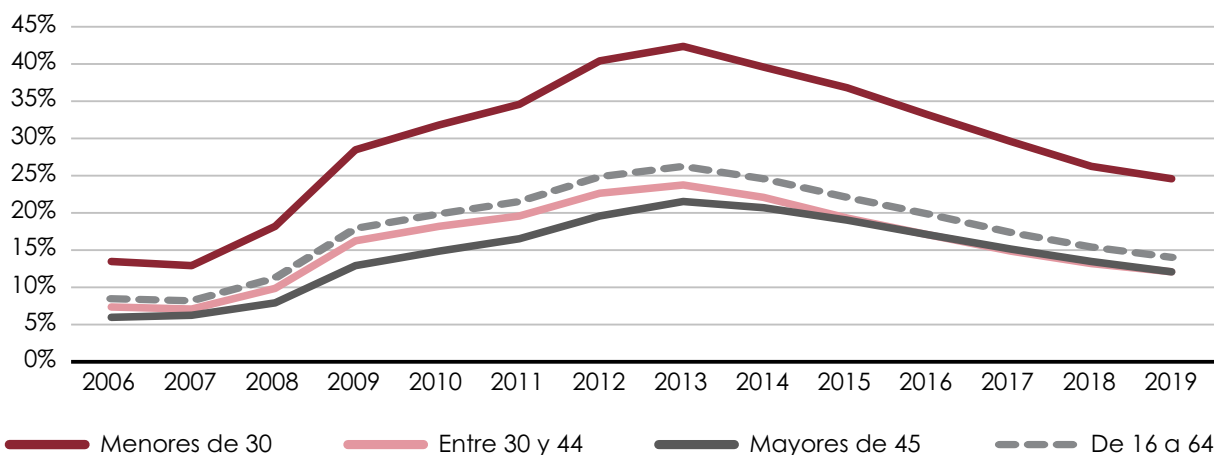
España se caracteriza por una elevada tasa de desempleo incluso en periodos de bonanza económica. Al inicio del periodo analizado el desempleo seguía una senda ascendente provocada por la crisis de 2008, hasta alcanzar el máximo del 26,3% en

4 Calmfors, 1994.

2013. Desde entonces había descendido hasta el 14,2% en 2019, todavía más de cinco puntos por encima de los niveles anteriores a la crisis.

Los niveles de desempleo son especialmente elevados entre los jóvenes, cuya tasa de desempleo superó el 40% en los peores momentos del periodo y, a pesar de una acusada reducción, en 2019 se situaba aun en el 24,7%, casi 12 puntos más que en 2007. Además, el desempleo en este colectivo se incrementa notablemente en las recesiones, como se ha podido comprobar durante la actual crisis provocada por el coronavirus, cuando la tasa de paro juvenil volvió a situarse por encima del 40%. Por su parte, desde 2013 se ha producido un empeoramiento relativo de los mayores de 45 años con respecto a los trabajadores de mediana edad.

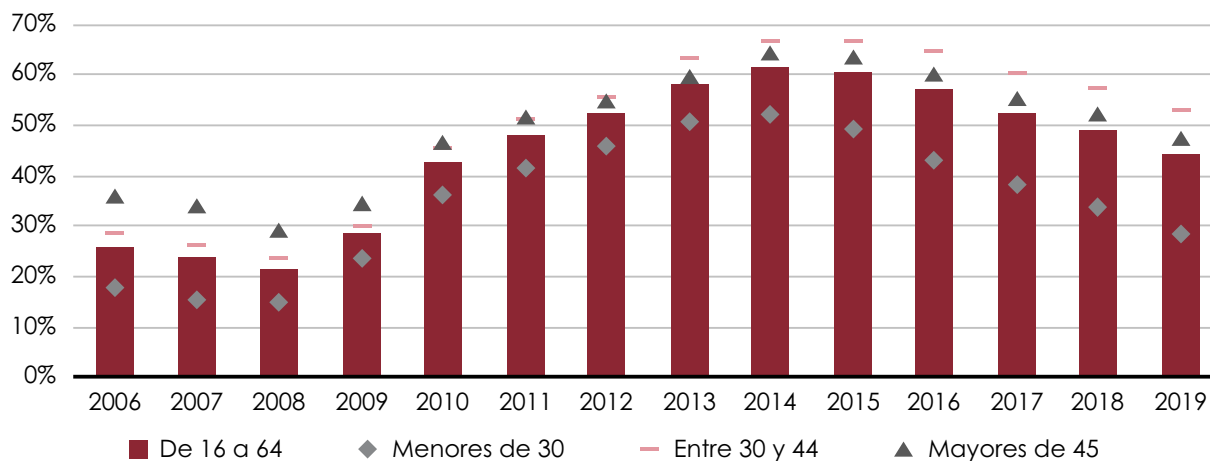
GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO, POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE.

La crisis financiera también provocó un fuerte incremento del paro de larga duración. Los parados que buscan empleo por periodos de un año o más representan un 44% del total de los desempleados en 2019, más de 20 puntos por encima que en 2007. El desempleo de larga duración afecta en mayor medida a las personas de más de 30 años, aunque también es elevado entre los jóvenes.

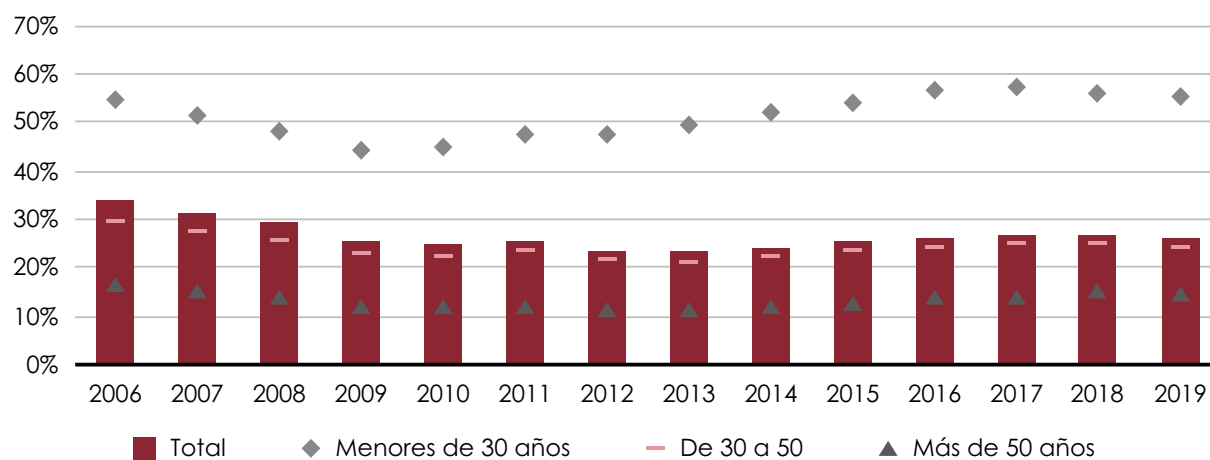
GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN, POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE.

La alta temporalidad es otro de los principales problemas del mercado de trabajo español, con especial incidencia entre los jóvenes. El comportamiento de este indicador junto con la evolución del desempleo es una muestra de que la crisis de 2008 afectó en mayor medida a los trabajadores con empleos temporales y, en particular a los jóvenes. Los incentivos a la contratación indefinida buscan, desde principios de los años 90, fomentar el empleo estable y reducir la tasa de temporalidad.

GRÁFICO 5. TASA DE TEMPORALIDAD, POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE.

1.3.2. Panorámica de los incentivos a la contratación en España

Antecedentes

Los incentivos a la contratación se utilizan en España desde principios de los años 80 y, hasta hoy, se pueden distinguir dos grandes etapas delimitadas por las reformas laborales de 1994 y 1997. La primera etapa estuvo marcada por los intentos de flexibilizar el mercado laboral para fomentar el empleo, con la introducción de los contratos temporales sin necesidad de justificar su causalidad. En esa etapa, los incentivos se dirigieron en su mayor parte a grupos específicos más que a la tipología de contratación, con subvenciones para la contratación de desempleados, personas con discapacidad y mujeres con cargas familiares⁵. A esta etapa pertenecen además los programas de estímulos para la contratación de trabajadores afectados por la reconversión industrial⁶, incentivos para la contratación de jóvenes⁷ y, ya en los últimos dos años, los primeros programas de fomento del empleo indefinido y la conversión de contratos de fomento del empleo temporal en indefinidos⁸.

Los incentivos cobraron mayor protagonismo en una segunda etapa, tras la derogación del contrato de fomento del empleo temporal y la recuperación de la causa contractual de temporalidad. En 1997 se pasó de un sistema de subvenciones a otro basado en bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social, vigente hasta la actualidad, y se creó un nuevo contrato de fomento de la contratación indefinida que iba acompañado de incentivos, entre otros elementos de flexibilidad. También se comenzaron a introducir las exigencias de mantenimiento de la contratación para el disfrute de los incentivos, así como los requisitos vinculados al empleo en la empresa, tanto en tamaño de la plantilla como en número de trabajadores indefinidos. Esta reforma se consolidó en 2001 y se siguieron potenciando los estímulos a la contratación en forma de bonificaciones, consolidándose así incentivos dirigidos a grupos como las personas con discapacidad, desempleados menores de 30 años, mayores de 45 y, con carácter general, las mujeres.

La reforma de 2006 supuso un cambio de orientación en la política de bonificaciones, con una reordenación de los colectivos, un aumento del periodo incentivado y el establecimiento de cuantías fijas frente a los porcentajes de bonificación. Además, se incrementaron los estímulos a la conversión de temporales en indefinidos.

5 RD 1445/82.

6 RD 3335/1984.

7 RD 799/85 y 1194/85.

8 Decreto Ley 1/1992 y Ley 22/1992.

En 2008, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios realizó una evaluación de dicha reforma de las bonificaciones por encargo del Consejo de Ministros (AEVAL, 2009). En un escenario de destrucción de empleo y consiguiente aumento del desempleo, se puso en cuestión la pertinencia del sistema vigente para afrontar los nuevos problemas del mercado laboral, además de su eficacia. Las recomendaciones de esta evaluación motivaron la reorientación de los incentivos que se produjo entre febrero y julio de 2012, momento en el que se inicia el periodo evaluado en este estudio.

Se observan, por tanto, sucesivos intentos de reordenar y rediseñar los incentivos para mejorar su eficacia sobre los colectivos con mayores problemas de empleabilidad.

Principales incentivos del periodo

El periodo objeto de estudio se caracteriza por una gran dispersión normativa y una generalización de los incentivos a toda la población. En concreto, el sistema de incentivos analizado se inició con la reforma laboral de 2012 y sufrió diversas adaptaciones hasta finales de 2018, cuando se derogaron⁹ todas las medidas que se habían supeditado a la evolución de la tasa de desempleo y que establecían su supresión cuando la tasa de paro se situara por debajo del 15%. A lo largo del periodo se produjeron multitud de cambios, con aprobaciones y derogaciones de incentivos, modificaciones en las condiciones de elegibilidad, cuantías y duraciones.

⁹ RDL 28/2018.

TABLA 6. **NORMATIVA SOBRE INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN 2012-2018, POR COLECTIVO**

Normativa	Cuenta ajena				Autónomos
	Jóvenes	Mayores de 45 años	Discapacidad	Otros	
RDL 3/2012	✓	✓		✓	
Ley 2/2012		✓			
Ley 3/2012	✓	✓		✓	✓
RDL 20/2012	<i>Supresión bonificaciones</i>				
RDL 4/2013	✓	✓	✓		✓
Ley 11/2013	✓	✓	✓		✓
Ley 14/2013			✓		✓
RDL 16/2013	✓	✓			
Ley 22/2013				✓	
RDL 3/2014				✓	
RDL 8/2014	✓		✓	✓	
Ley 18/2014	✓		✓	✓	
RDL 17/2014				✓	
Ley 36/2014				✓	
RDL 1/2015			✓	✓	
Ley 25/2015	✓		✓	✓	✓
Ley 31/2015	✓		✓	✓	✓
RDLg 2/2015	✓		✓		✓
Ley 48/2015				✓	
RDLg 8/2015		✓			✓
RDL 6/2016	✓				✓
Ley 3/2017	✓	✓		✓	
Ley 6/2017			✓		✓
Ley 6/2018	✓		✓	✓	✓
RDL 28/2018	✓	✓	✓		✓

La reforma laboral de 2012¹⁰ estableció nuevos incentivos a la contratación indefinida de menores de 30 años y de mayores de 45 años e incluyó medidas para extender el uso de los contratos de formación, también incentivados. Una novedad fue la fijación del umbral de 50 trabajadores para las empresas que podían optar a los incentivos a la contratación indefinida, que estaban asociados al conocido como contrato de apoyo a los emprendedores. Este contrato, cuya vigencia se supeditó a que la tasa de desempleo se situase por encima del 15%, contaba con ventajas fiscales y tenía un periodo de prueba de un año. Por otro lado, en un intento de fomentar el uso de los contratos de formación y aprendizaje por parte de las empresas, se estableció la supresión temporal, hasta diciembre de 2015, del requisito de formación certificada introducido el año anterior por el RDL10/2011. También se consolidó el aumento temporal del límite de edad de los aprendices hasta los 29 años, decretado en la norma anterior, hasta que la tasa de desempleo se situase, de nuevo, por debajo del 15%. Igualmente, se establecieron incentivos a la conversión en indefinidos de estos contratos, de cuantía más elevada que los que se venían aplicando.

A principios de julio de ese año, en el desarrollo de la reforma laboral, se establecieron **bonificaciones para las nuevas altas de familiares de trabajadores autónomos¹¹** que colaborasen con estos en su actividad.

En julio de 2012¹² se reordenó el sistema de incentivos a la contratación derogando una amplia serie de bonificaciones históricas, con el objetivo de concentrarlos en los colectivos de menor empleabilidad. Recogiendo la recomendación de la AEVAL de concentrar los incentivos en los grupos de trabajadores y tamaños de empresas con más problemas de acceso y mantenimiento del empleo, se derogaron todas las bonificaciones vinculadas a programas de fomento del empleo anteriores a las aprobadas en febrero de ese año con la reforma laboral. Además, se mantuvieron las bonificaciones de contratos de personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y en situación de exclusión social, las de conversiones en indefinidos de los contratos formativos, de relevo y de sustitución, las destinadas a los jóvenes que se constituyen como autónomos y las dirigidas a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral. Como resultado de esta decisión, dejaron de pagarse de inmediato gran parte de las bonificaciones ya concedidas, lo que se tradujo en una drástica reducción del gasto, del orden de un 50% entre 2011 y 2013.

En febrero de 2013¹³ se aprobó un extenso paquete de medidas dirigidas a los jóvenes bajo distintas modalidades de contratación (indefinida, formativa, a tiempo parcial) y tipos de empresas (microempresas, empresas de trabajo temporal, cooperativas laborales y empresas de inserción). Entre ellas destaca la tarifa plana para

10 Decreto Ley 3/2012 y Ley 3/2012.

11 Ley 3/2012.

12 Real Decreto Ley 20/2012.

13 Real Decreto Ley 4/2013.

jóvenes autónomos, que incrementó significativamente las reducciones ya existentes en las cotizaciones de nuevas altas de jóvenes en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

A partir de octubre de 2013¹⁴ se extendió a los mayores de 30 años la tarifa plana de trabajadores autónomos, aunque con una duración inferior. Los requisitos de los beneficiarios, la duración del incentivo y su cuantía sufrieron numerosas modificaciones en 2015, 2017 y 2018, siempre orientadas a ampliar las tres dimensiones mencionadas.

Entre febrero de 2014 y agosto de 2016 se establecieron reducciones generalizadas a la contratación indefinida, que elevaron significativamente el importe total de los incentivos. En 2014 se fijó una tarifa plana reducida de las cotizaciones sociales para nuevas contrataciones indefinidas formalizadas antes del 31 de diciembre de 2014. Ese plazo se prorrogó posteriormente hasta el 31 de marzo de 2015. Por otro lado, el 1 de marzo de 2015 se estableció un mínimo exento de cotización de 500 euros, medida dirigida a beneficiar a los trabajadores de menores salarios, y que sustituyó a la tarifa plana anterior.

En paralelo, en octubre de 2014¹⁵ se establecieron las condiciones para el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), que amplió aún más las bonificaciones orientadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes menores de 25 años. En enero de 2015¹⁶ se mejoraron las bonificaciones de los contratos de formación y aprendizaje para los inscritos en el SNGJ y en julio de ese año¹⁷ se amplió su alcance a los jóvenes de hasta 30 años, mientras la tasa de paro superase el 20%. Este sistema recibió un nuevo impulso a finales de 2016¹⁸, y desde entonces los incentivos recibidos por sus participantes pasaron a considerarse bonificaciones en lugar de reducciones, al cofinanciarse con los fondos de Garantía Juvenil de la UE.

Además, a partir del año 2015 los trabajadores autónomos se vieron beneficiados con nuevos incentivos destinados a la conciliación personal y familiar, siempre que se mantuvieran en alta en el RETA, con el objetivo de mantener la tasa de supervivencia de su empresa durante los periodos de descanso por cuidado de menores¹⁹ o por nacimiento, adopción, acogimiento o riesgo durante el embarazo o la lactancia natural²⁰.

14 Ley 14/2013.

15 Ley 18/2014.

16 Orden ESS/41/2015.

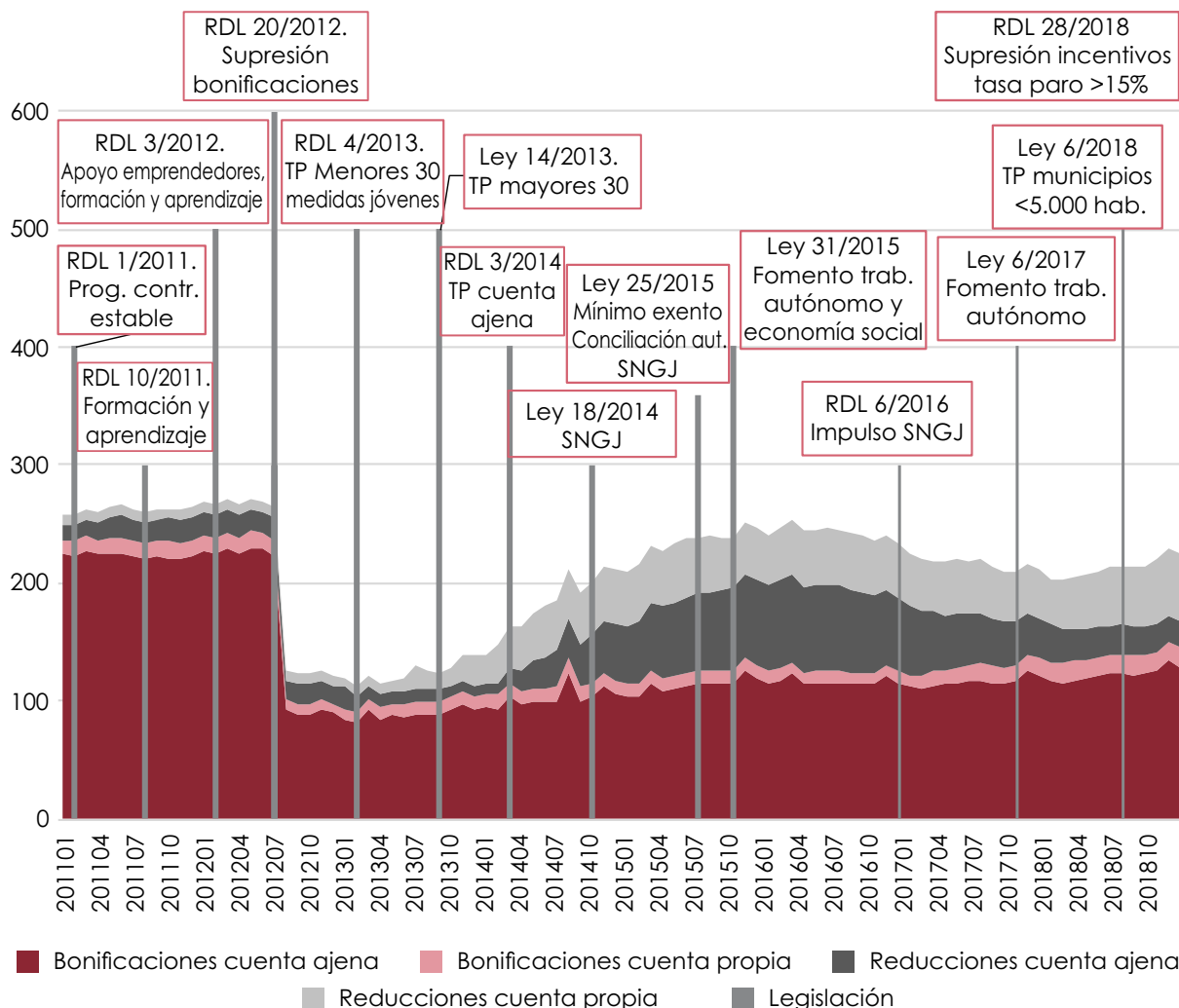
17 Ley 25/2015.

18 RDL 6/2016.

19 Ley 25/2015.

20 Ley 6/2017.

GRÁFICO 6. PRINCIPALES HITOS DEL PERIODO Y GASTO EN INCENTIVOS (MILES DE EUROS)



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de bonificaciones y reducciones de SEPE y TGSS.

A todos los incentivos descritos hay que añadir los programas de incentivos de las comunidades autónomas. Las PAE están descentralizadas, en el marco de la legislación estatal de empleo y los estatutos de las comunidades autónomas. Así, las comunidades autónomas pueden instrumentar sus propios incentivos a la contratación y al autoempleo en forma de subvenciones. El examen de las convocatorias anuales constata, en general, una reproducción de los parámetros nacionales –colectivos, contratos, requisitos, diversidad de cuantías– sin apenas coordinación explícita, lo que configura un complejo escenario de ayudas en cada territorio. En los últimos años, sin embargo, se observa cierta coordinación en el marco del sistema de garantía juvenil o en la tarifa plana de autónomos. En el caso de incentivos a la contratación por cuenta ajena, priman las convocatorias dirigidas a la contratación indefinida, pero

también existen estímulos a la contratación de desempleados, en general. La tabla 7 trata de ilustrar de manera simplificada la política de subvenciones al trabajo autónomo entre 2012 y 2018, recogiendo el número de años en los que hubo convocatoria y las principales características de los incentivos al trabajo autónomo existentes en las comunidades autónomas en 2018.

TABLA 7. RESUMEN SUBVENCIONES AL TRABAJO AUTÓNOMO EN LAS CCAA

CCAA	Años de convocatoria	(Min-Max)	Cobertura	Año 2018		Comentarios
				Colectivos con cuantía diferenciada	Otros requisitos	
Andalucía	7	2.600 € -3.800 €	General	6	Plan de empresa	
Aragón	6	3.000 € -4.000 €	General	6	Plan de empresa y realizar una inversión mínima (5.000 €)	Incentivo adicional tras 12 meses
Asturias	6	600 €- 600 €	General	1		Podrán beneficiarse jóvenes (16-29) inscritos en el SNGJ
Illes Balears	6	4.000 € -6.000 €	General	6	Plan de empresa	
Cantabria	7	4.800 € -6.800 €	General	6	Plan de empresa e integración en "Cantabria emprendedor"	Ayuda extra a quien lleve >3 años como autónomo
Castilla-La Mancha	7	3.500 € -5.000 €	General	5	Informe de derivación y no haberse beneficiado de ayudas al autoempleo los dos años previos	

CCAA	Años de convocatoria	(Min-Max)	Cobertura	Año 2018		Comentarios
				Colectivos con cuantía diferenciada	Otros requisitos	
Castilla y León	4	3.000 € -4.500 €	General + Beneficiarios tarifa plana	6	Mantener el empleo en las mismas condiciones 2 años y realizar un gasto mínimo de 4.000 €	
Cataluña	1	9.900 €- 9.900 €	Jóvenes inscritos en el SNGJ	1	Tener entre 18 y 29 años ambos inclusive y estar dado de alta antes de presentarse	
Comunitat Valenciana	5	2.500 € -3.500 €	General	5	Plan de empresa y no ser perceptor de ayudas los 3 años previos	
Extremadura	6	5.000 € -8.000 €	Mujeres, parados y <30	9	Plan de empresa, realizar inversión mínima de 2.000 € en los 3 meses previos al alta en el RETA y no ser beneficiario previo	
Galicia	7	2.000 € -6.000 €	<30, parados	5	No estar inscrito en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil ni ser beneficiario previo	Subvenciones de consolidación

CCAA	Años de convocatoria	Año 2018				
		(Min-Max)	Cobertura	Colectivos con cuantía diferenciada	Otros requisitos	Comentarios
Islas Canarias	5	5.000 € -9.000 €	<30, parados	6		
La Rioja	2	2.733 € -2.733 €	Beneficiarios tarifa plana	1		Subvenciones de consolidación
Madrid	6	5.466 € -5.466 €	Beneficiarios tarifa plana	1	Mantener las condiciones que le dieron derecho a la tarifa plana	
Murcia	5	0 €-0 €	-	-		
Navarra	7	2.000 € -2.500 €	Mujeres, <30, >45 y parados	8	Mantener la actividad 18 meses tras el alta	
País Vasco	5	1.000 € -1.300 €	General	3	Plan de empresa, no haber sido beneficiario previo ni autónomo	Subvenciones de consolidación

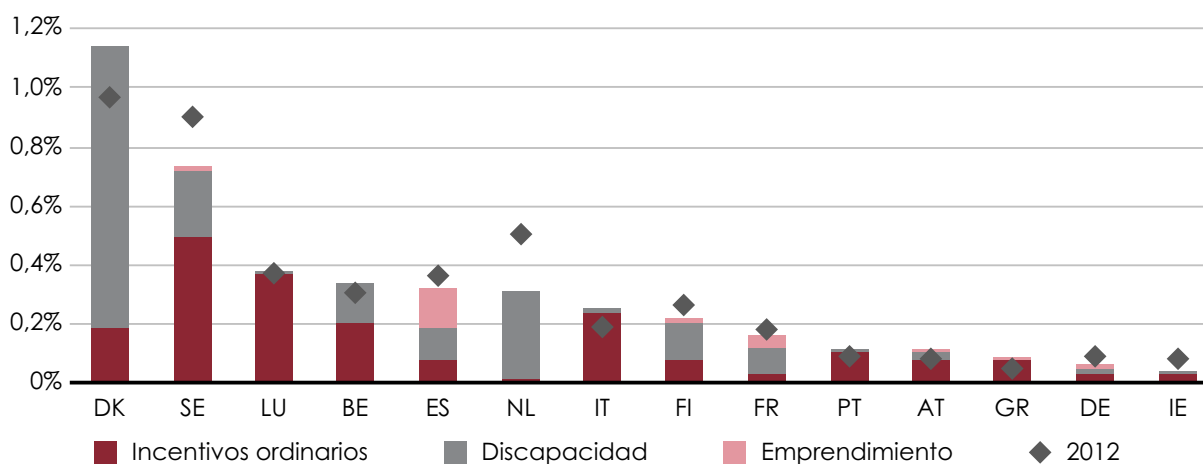
Fuente: Elaboración propia a partir de las convocatorias anuales de subvenciones de las CCAA.

1.3.3. Gasto en incentivos y comparativa internacional

España fue en 2018 el quinto país de la UE15 (los países de la Unión Europea en el periodo 1995-2004) con mayor gasto en incentivos a la contratación y al emprendimiento, a los que se destinaron algo más de tres décimas del PIB. En cabeza de los países de la UE15 se sitúan Dinamarca y Suecia, que dedican a los incentivos un porcentaje muy elevado en comparación con el resto. Mientras que en Dinamarca más de dos terceras partes de ese importe se dirigió a personas con discapacidad, Suecia es el país del entorno con mayor porcentaje del PIB destinado a incentivos ordinarios a la contratación. España destaca por el peso de los incentivos al emprendimiento, aunque la comparación es difícil por la diversidad entre países respecto a la cotización

de los trabajadores por cuenta propia²¹. Con respecto al año 2012, se observa una ligera reducción, en media, del gasto en incentivos.

GRÁFICO 7. GASTO EN INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN Y AL EMPRENDIMIENTO EN LA UE15, EN PORCENTAJE DEL PIB. 2018

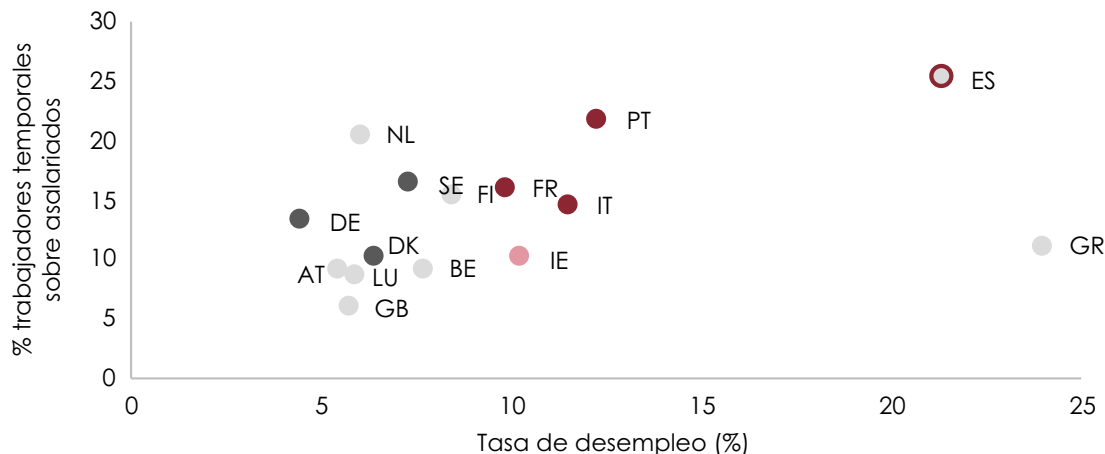


Fuente: LMP database, Comisión Europea.

España tiene un mercado laboral singular en comparación con los países de su entorno, caracterizado por su elevado nivel de desempleo, global y de larga duración, y una alta temporalidad, como se puede ver en el gráfico 8 y en el gráfico 9. Las políticas de empleo de los países responden a las características y principales problemas de sus mercados laborales y la desfavorable situación de España en este ámbito dificulta la comparabilidad de los incentivos específicos utilizados por los países, ya que, en general, enfrentan problemas diferentes o, de ser similares, de menor intensidad.

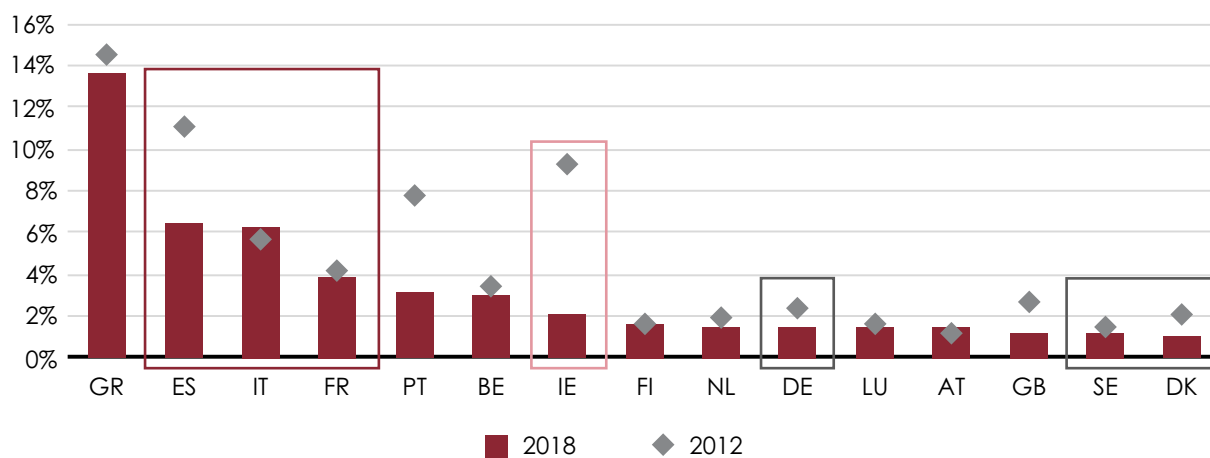
21 En la base de datos no consta información de gasto en incentivos al emprendimiento para Dinamarca ni para Suecia, aunque sí existen algunas ayudas. En algunos países, como Alemania y Dinamarca, no existe la obligación de cotizar, los tipos de cotización van desde el 4% de Irlanda hasta el 38% de Eslovenia y las coberturas y protección social de los autónomos son muy variables. Sin entrar en una descripción detallada, en el capítulo 4 se ofrece más información sobre este aspecto.

GRÁFICO 8. TASAS DE DESEMPLEO Y TEMPORALIDAD EN LA UE15



Fuente: LFS, Eurostat. Medias del periodo 2012-2018.

GRÁFICO 9. TASA DE DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN



Fuente: LFS, Eurostat.

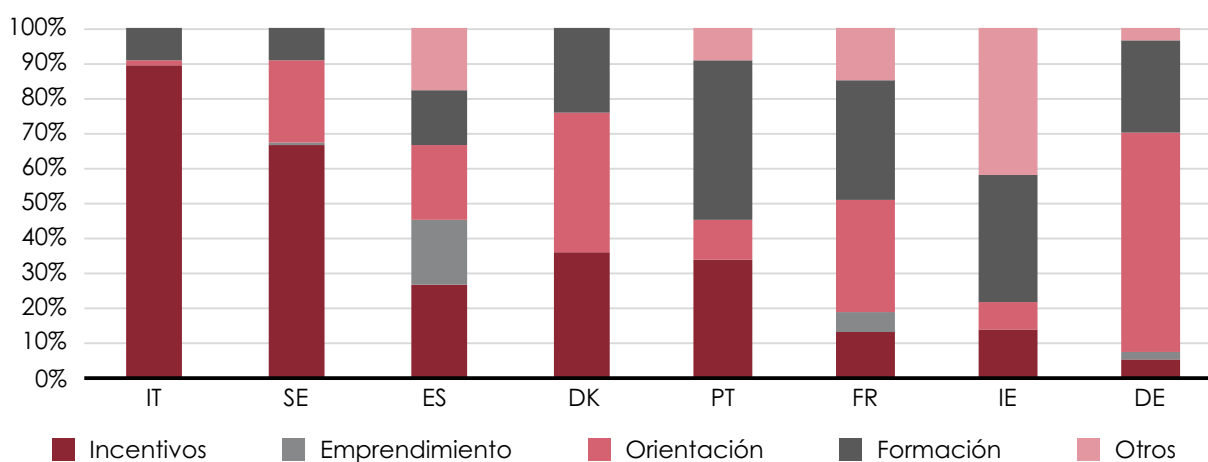
Se han seleccionado para este estudio siete países de referencia²² que se pueden agrupar en tres bloques. Por un lado, **Francia, Italia y Portugal** son países con regulaciones del mercado laboral similares a España y que enfrentan problemas parecidos, aunque con menor intensidad. Por otro lado, **Dinamarca, Suecia y Alemania** son

22 En 2014 la Comisión Europea publicó un exhaustivo informe sobre el uso de incentivos a la contratación por parte de los estados miembros (EEPO, 2014) que se acompaña de informes nacionales que recogen los principales rasgos de los incentivos en cada país y sus cambios durante la crisis de 2008.

ejemplos de países con un reducido nivel de desempleo. Los dos primeros presentan un elevado gasto en incentivos mientras que Alemania se sitúa entre los países que les dedican un menor porcentaje sobre el PIB. Por último, se ha considerado el caso de Irlanda como representante del modelo anglosajón y con recientes cambios profundos en su sistema de PAE.

España presenta un gasto en PAE muy distribuido entre sus distintos elementos, con un menor porcentaje dedicado a la formación que la mayor parte de los países analizados. El gráfico 10 muestra que países como Italia o Suecia dedican el mayor porcentaje de su presupuesto de PAE a los incentivos a la contratación mientras que Alemania y Dinamarca apuestan en mayor medida por los servicios de orientación. La formación juega un papel destacado sobre todo en Portugal, y en cinco de los siete países analizados le dedican un porcentaje mayor que España.

GRÁFICO 10. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PAE²³, PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: LMP database, Comisión Europea. 2018.

En el análisis comparado es común la presencia de incentivos a la contratación de personas con discapacidad, jóvenes y desempleados de larga duración. No se han encontrado experiencias de incentivos a la contratación de mujeres, salvo algunas diferencias de cuantías en Italia. En los países analizados se observa una mayor vinculación de los incentivos a los trabajadores de baja productividad, como en Alemania, Dinamarca y en Francia. Asimismo, existen incentivos dirigidos a zonas consideradas prioritarias en varios países, así como enfocados al colectivo de inmigrantes.

23 La categoría incentivos incluye los dirigidos a la contratación de personas con discapacidad.

No existe una política de incentivos a la contratación indefinida en general, salvo en Italia, donde tras un periodo de generalización se enfocan actualmente en los jóvenes, y en Portugal, con vinculación a la formación y dirigidos a las conversiones de contratos temporales. También existe un programa de incentivos en Suecia orientado a la contratación estable de jóvenes.

Asimismo, son aparentemente poco significativos los incentivos al trabajo autónomo, con las cautelas ya mencionadas. En Francia y en Italia sí se encuentran reducciones en la cotización de los trabajadores por cuenta propia al inicio de la actividad, mientras que en Portugal el apoyo al emprendimiento se articula a través de líneas de crédito ventajosas.

Los incentivos se asocian estrechamente con los contratos formativos y, en general, con la formación de los trabajadores sin límite de edad, como es el caso de Francia, Portugal, Dinamarca y Suecia. Es de gran interés el modelo de Francia que mezcla exoneraciones de cotizaciones a la seguridad social o reducciones de cuotas en contratos de aprendizaje y profesionalización para jóvenes y contratos de inserción vinculados a la formación sin límite de edad, con ayudas y subvenciones asociadas a la formación del trabajador, así como ayudas y subvenciones en la conversión en indefinidos de estos contratos formativos. También cabe destacar el caso de Portugal, donde la formación es un componente transversal de los incentivos, vinculada a contratos y colectivos incentivados y para todas las edades.

TABLA 8. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES INCENTIVOS EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

	Contratación indefinida	Formación	Jóvenes	Autónomos	Discapacidad	Otros
Francia	No	Sí. Sin límite edad	Sí*	Sí*	Sí	Compensación salarios bajos, Zonas prioritarias
Italia	Jóvenes*, Perfiles cualificados, PLD ¹ >45*, Conversiones*	Sí	Sí	Sí*	Sí*	Inclusión social, Zonas prioritarias

(continúa)

	Contratación indefinida	Formación	Jóvenes	Autónomos	Discapacidad	Otros
Irlanda	No	Sí	Sí	No	Sí	Subsidios generales, PLD
Portugal	Vinculado a formación*, conversiones*	Sí. Sin límite de edad	Sí*	Sí	Sí*	PLD, Emigrantes, Movilidad geográfica, Zonas prioritarias
Suecia	Sí. Jóvenes	Sí. Sin límite de edad	Sí	Sí. Jóvenes, >65*, Discapacidad Algunas zonas geográficas*	Sí	Inmigrantes, PLD
Alemania	No	Sí	Sí	Sí	Sí	PLD, Compensación baja productividad, Inclusión laboral mayores
Dinamarca	No	Sí. Sin límite de edad	Sí	Sí	Sí	PLD, Compensación baja productividad

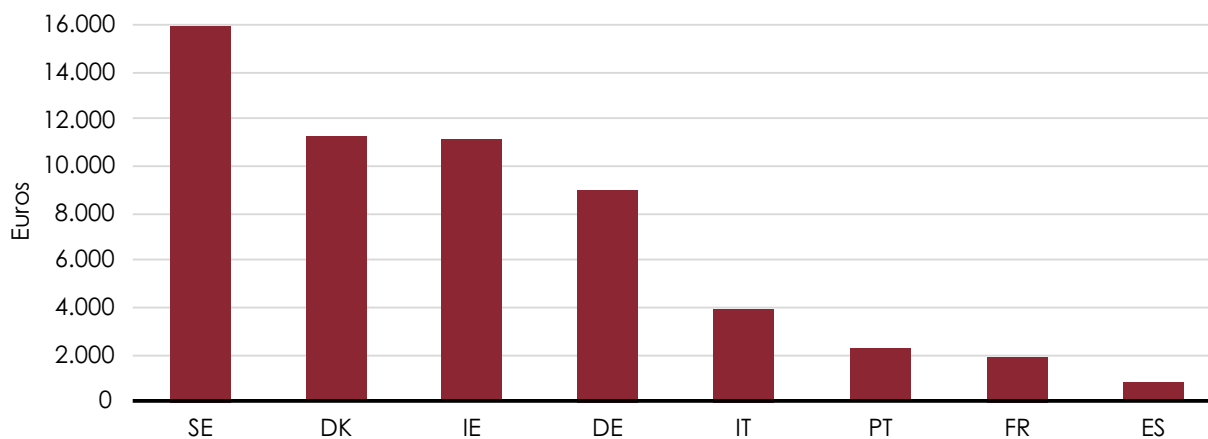
1 PLD: Parados de larga duración.

* Incentivo en cuotas de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia a partir de LMP database y fuentes institucionales de los países.

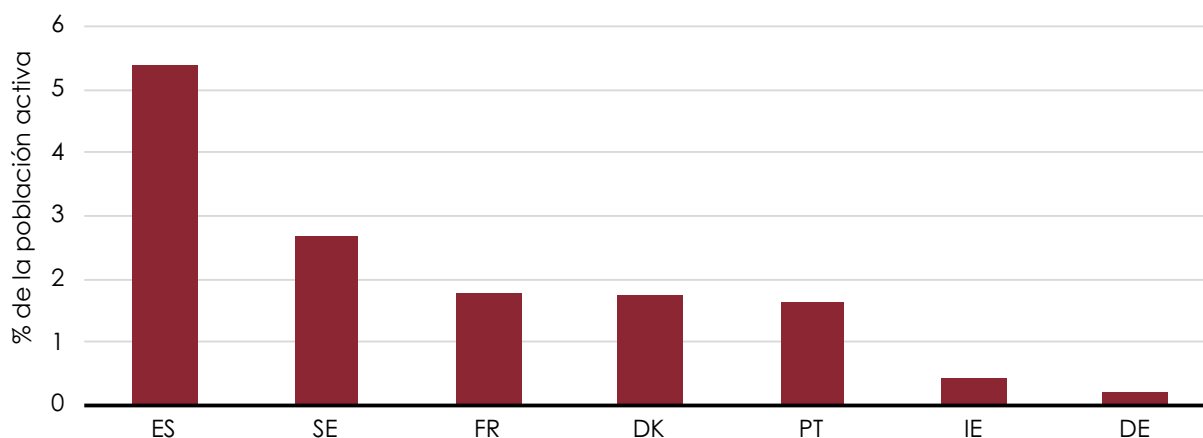
Los requisitos para las empresas que pueden beneficiarse de estos incentivos son menores en los países del norte de Europa, donde los incentivos se instrumentan, en general, en forma de subvenciones salariales. En Francia, Italia y Portugal se encuentran esquemas similares al español, con numerosos requisitos sobre el mantenimiento del empleo y mayor uso de las reducciones o exoneraciones en las cotizaciones sociales. En cuanto a la ratio entre el importe total y el número de beneficiarios, también existen grandes diferencias entre los dos grupos de países. España es el país con la ratio más baja, debido al elevado número de beneficiarios. En el gráfico 12 se puede constatar que España es el país con mayor porcentaje de la población activa que tiene un empleo incentivado.

GRÁFICO 11. RATIO ENTRE IMPORTE DE LOS INCENTIVOS²⁴ Y N.º DE BENEFICIARIOS, PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: LMP database, Comisión Europea. 2018.

GRÁFICO 12. PORCENTAJE DE TRABAJADORES INCENTIVADOS SOBRE POBLACIÓN ACTIVA, PAÍSES SELECCIONADOS²⁵



Fuente: OCDE. Stat. 2017.

24 Incentivos generales a la contratación, no incluyen personas con discapacidad ni emprendimiento.

25 Dato para Italia no disponible.

2

INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA

2.1. Descripción

2.1.1. Definición y objetivo

Los incentivos a la contratación indefinida buscan, desde principios de los años 90, fomentar el empleo estable y reducir la tasa de temporalidad. Las medidas desarrolladas entre 2012 y 2018 mantienen rasgos comunes con las implementadas en etapas anteriores, con actuaciones en tres ejes no excluyentes:

- la creación de un nuevo contrato indefinido en 2012, el de apoyo a los emprendedores²⁶;
- medidas enfocadas a determinados colectivos, principalmente los jóvenes;
- la reducción generalizada de costes a la contratación indefinida a través de la tarifa plana por cuenta ajena, por un lado, y el establecimiento de un mínimo exento de cotización, por otro.

En este capítulo se evalúan los incentivos al contrato de apoyo a los emprendedores. Estos van dirigidos a los colectivos seleccionados en el encargo - jóvenes menores de 30 años, mayores de 45 años y mujeres- y combinan elementos de los dos primeros ejes.

Este contrato y sus incentivos, así como otras medidas de apoyo a la contratación

²⁶ Derogado por la letra a) del número 2 de la Disposición Derogatoria Única del Real Decreto Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (BOE de 29 diciembre), con vigencia desde el 1 enero de 2019.

indefinida de jóvenes implementadas en 2013, se encuentran derogadas desde el 1 de enero de 2019. Las medidas en vigor en la actualidad solo están dirigidas a la contratación indefinida de parados de larga duración. En 2018, los incentivos a la contratación indefinida²⁷ inicial supusieron un importe de 142 millones de euros, un 7% del gasto analizado.

El contrato tiene su origen en el Real Decreto Ley 3/2012 y su posterior desarrollo en la Ley 3/2012, que regularon una nueva modalidad contractual denominada contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, cuyo uso se encontraba restringido a las empresas de menos de 50 trabajadores. El propósito de esta modalidad de contrato era facilitar el empleo estable y potenciar la iniciativa empresarial. Entre sus características incluía incentivos fiscales, la compatibilidad de la prestación de desempleo con el salario y un periodo de prueba de un año de duración. La utilización de este contrato se condicionó a que la tasa de desempleo estuviese por encima del 15%.

Los contratos de emprendedores firmados con desempleados inscritos en la oficina de empleo menores de 30 años o mayores de 45 tenían derecho a bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social (ver tabla 9). Los incentivos estaban condicionados a que la empresa mantuviese al trabajador contratado al menos durante tres años desde la fecha de comienzo de la relación laboral. Además, se exigía que la empresa mantuviese el nivel de empleo alcanzado con el contrato bonificado durante un año al menos desde la celebración del contrato. El incumplimiento de estas obligaciones conllevaba el reintegro de los incentivos.

TABLA 9. BONIFICACIONES DEL CONTRATO DE APOYO A LOS EMPRENDEDORES

Colectivo	Primer año	Segundo año	Tercer año
Entre 16-30 años	1.000 €	1.100 €	1.200 €
Mujer ¹	1.100 €	1.200 €	1.300 €
Mayores de 45 años ²	1.300 €	1.300 €	1.300 €
Mujer ¹	1.500 €	1.500 €	1.500 €

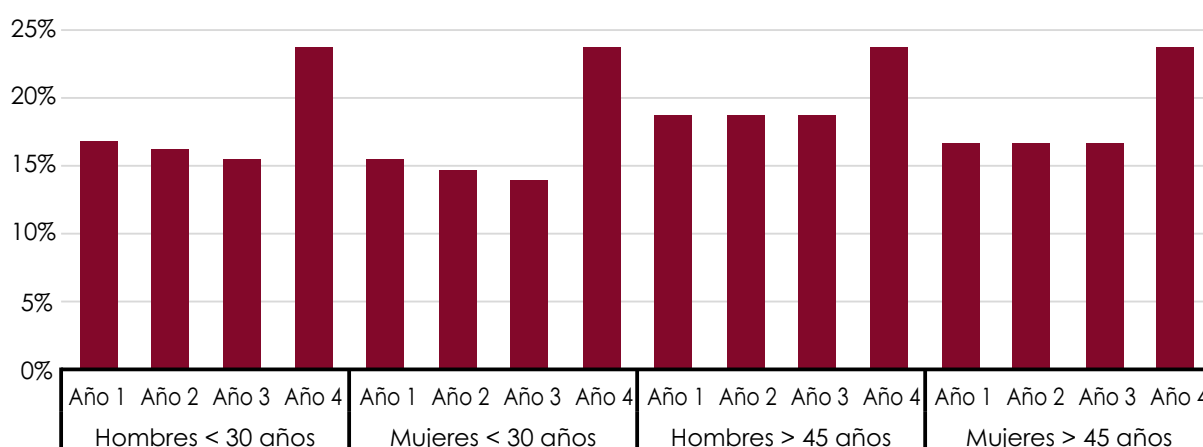
¹ En ocupaciones en las que las mujeres estén menos representadas.

² El RDL 3/2012 preveía inicialmente que los mayores de 45 años fuesen parados de larga duración, pero la Ley 3/2012 eliminó ese requisito, extendiendo las bonificaciones a todos los desempleados mayores de 45 años.

²⁷ Sin tener en cuenta los dirigidos específicamente a la contratación de personas con discapacidad.

Estas bonificaciones suponen una rebaja del tipo de cotización para el empresario entre 5 y casi 10 puntos, lo que se traduciría en ahorros entre el 20% y el 40% de la cuota empresarial. Tomando como referencia la base media de cotización en 2018 de cada uno de los cuatro grupos de población incentivados y el tipo vigente en ese año, el gráfico 13 muestra que el incentivo resulta más fuerte en términos relativos para los jóvenes que para los mayores. Por otro lado, si se produce el despido al finalizar el tercer año, con el agotamiento de la bonificación, el incentivo cubriría su coste para salarios de hasta el 80% del salario medio en el caso de los hombres menores de 30 y del 98% para mujeres jóvenes. Para los mayores de 45 años, estos porcentajes son del 54% y del 77%, respectivamente. Así pues, estos incentivos podrían fomentar la rotación en trabajadores con salarios por debajo de esos umbrales, lo que afectaría principalmente a los jóvenes.

GRÁFICO 13. TIPOS DE COTIZACIÓN EFECTIVOS DEL CONTRATO DE APOYO A LOS EMPRENDEDORES



Fuente: Elaboración propia a partir de la estadística de Bases de Cotización por Contingencias Comunes y Cotizantes (Persona Física) del Régimen General.

Otros incentivos a la contratación indefinida del periodo

A ese contrato centrado en las pequeñas y medianas empresas se superpusieron nuevas normas que desembocaron en una generalización absoluta de los incentivos a la contratación indefinida entre 2014 y 2016. El Preámbulo de la Ley 3/2012 señaló la necesidad de racionalizar el sistema de bonificaciones para la contratación indefinida y restringió su uso a las empresas de menos de cincuenta trabajadores, consciente de que su generalización había limitado mucho su eficiencia potencial en etapas anteriores. Esta medida se vio reforzada por la supresión del derecho a la aplicación de bonificaciones establecida en el RDL 20/2012, con algunas excepciones que incluyen las ligadas al contrato de apoyo a los emprendedores. Sin embargo, la Ley 11/2013

impulsó de forma intensa los incentivos dirigidos a la contratación y a la iniciativa empresarial de los jóvenes, seguidas de la implantación del contrato indefinido inicial para beneficiarios del SNGJ en la Ley 18/2014. Entre ambas iniciativas se establecieron reducciones generalizadas de los costes para todos los contratos indefinidos celebrados entre febrero de 2014 y agosto de 2016. Estos incentivos a la contratación indefinida del periodo se recogen en la tabla 10.

TABLA 10. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA 2012-2018

Ley	Programa	Colectivo	Cuantía y duración	Importe (millones €)	Beneficiarios
Ley 3/2012 ¹	Contratación de apoyo a los emprendedores	Menor 30 Mayor 45	Bonif. entre 1.000 y 1.800 €/año 3 años	308,0	238.000
Ley 11/2013 ²	Contratación de un joven por microempresas y autónomos	Menor 30	100% cuota empresa 12 meses	53,8	28.000
Ley 11/2013	Nuevos proyectos emprendimiento joven	Mayor 45 PLD	100% cuota empresa 12 meses	0,4	130
Ley 11/2013	Incorporación jóvenes economía social	Menor 30	Bonif. 800 ³ €/año 3 años	0,7	700
Ley 3/2014	Tarifa plana por cuenta ajena	Contratos indef. entre 25/2/2014 y 31/3/2015 ⁴	Tarifa mensual de 100 € ⁵ 24 meses	1.166,2	266.000
Ley 18/2014 ⁶	Contrato indefinido inicial SNGJ	Menor 30 SNGJ	Bonif. 300 €/mes 6 meses	3,7	3.400
Ley 25/2015	Mínimo exento	Contratos indef. entre el 1/3/2015 y 31/8/2016	Primeros 500 € exentos de cotización 24 meses	496,2	288.000
Ley 6/2017	Familiares trabajadores autónomos		100% cuota empresa 12 meses	9,6	5.700

1 Condicionado a que la tasa de desempleo estuviese por encima del 15%.

2 Condicionado a que la tasa de desempleo estuviese por encima del 15%.

3 1.650€ el primer año desde la Ley 31/2015.

4 Inicialmente el periodo finalizaba el 31 de diciembre de 2014, pero el RDL 17/2014 lo prorrogó 3 meses.

5 Tarifas de 75 y 50 euros en contratos a tiempo parcial, según duración de la jornada.

6 Vigente hasta el 30 de junio de 2016.

2.1.2. Evolución histórica

Los incentivos a la contratación indefinida han sido una constante del sistema de incentivos en España. Desde que se derogó el contrato de fomento del empleo temporal en 1994 y se instauró un contrato de fomento de contratación indefinida en 1997, los incentivos a la contratación indefinida han estado presentes en la legislación laboral española. Estos incentivos se han venido instrumentando bien con contratos específicos de fomento de la contratación indefinida, bien a través de incentivos focalizados en determinados colectivos.

El precedente al contrato indefinido de emprendedores fue el contrato de fomento de contratación indefinida, vigente de 1997 a 2012. Este contrato conllevaba una reducción del coste del despido improcedente e importantes incentivos económicos, tanto directos a la contratación, como de conversión de temporales en indefinidos. En 1997 se pasó de un sistema de incentivos instrumentados a través de subvenciones a otro sustentado en las bonificaciones a las cuotas de Seguridad Social de las empresas. Se comenzó a subrayar, también, el mantenimiento de la contratación a efectos del disfrute de estas ventajas económicas y de requisitos vinculados al empleo en la empresa, tanto de tipo cualitativo como cuantitativo. Esta reforma fue confirmada por el Decreto Ley 5/2001 y la Ley 12/2001, que consolidan esta modalidad contractual específica y potencian, aún más, los estímulos de contratación en forma de bonificaciones.

En paralelo, fueron aumentando los colectivos beneficiarios de estas reducciones de costes y se terminaron generalizando las bonificaciones sociales. Se fueron consolidando incentivos a grupos como las personas con discapacidad, los jóvenes desempleados entre 16 y 30 años, los desempleados mayores de 45 años y, con carácter general, las mujeres. La reforma laboral de 2006²⁸ mantuvo esta dirección, si bien supuso cierto cambio de orientación con la intensificación de los estímulos a la conversión de temporales en fijos con subvenciones.

Los incentivos a la contratación indefinida de las mujeres son los que han sufrido más cambios. El fomento de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se reflejó en el cambio de un sistema de incentivos a la contratación de carácter generalizado a políticas más selectivas o a incrementos de las cuantías de incentivo fijadas para cada colectivo en el caso de que la beneficiaria fuese una mujer. Desde el RD 1445/82 se articuló una política directa de incentivo al empleo femenino y el factor género aparece en los programas de empleo de 1994 a 2006. Por ejemplo, en la Ley 64/1997 que incentiva la contratación de mujeres en sectores en los que se encuentran subrepresentadas. Esta política se consolida en la Ley 43/2006, fomentando la contratación indefinida directa de mujeres sin apenas carácter selectivo: se instru-

28 Ley 43/2006.

mentan incentivos para mujeres en general, mujeres reincorporadas o contratadas en los 24 meses siguientes tras el parto o adopción de hijo, o para mujeres que se reincorporan al empleo después de cinco años de inactividad laboral. Sin embargo, desde 2010 las actuaciones han tendido a ser más focalizadas y se vinculan a situaciones específicas como violencia de género o se limitan a un incremento de las cuantías de las mujeres entre los incentivos generales. Esta evolución refleja el proceso histórico de la incorporación de la mujer española al mercado laboral, desde los años ochenta y noventa hasta su consolidación en el siglo XXI, menos necesitada de este tipo de incentivos por género. Con todo, la persistencia de un sesgo por cuestiones de género se refleja en la existencia de diferentes cuantías entre los incentivos de hombres y mujeres en las mismas situaciones.

En este contexto, resulta novedoso que, desde el 1 de enero de 2019, no existan estas herramientas de incentivo del empleo indefinido. La derogación del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores por el Decreto Ley 28/2018 implica la ausencia, por primera vez desde 1997, de un contrato específico incentivado de naturaleza indefinida, bien por la vía de costes laborales –menor coste de despido, periodo de prueba anual–, bien por las bonificaciones sociales recibidas por la empresa.

2.1.3. Cuantificación

En el gráfico 14 se observa el impacto de los cambios normativos en el gasto en incentivos a la contratación indefinida en el periodo. La supresión del derecho a bonificación que se produjo en julio de 2012, junto con el carácter restrictivo de la política de incentivos establecida por el RDL 3/2012, se refleja en la drástica reducción del gasto en 2013, especialmente acusada en los incentivos específicos para mujeres, que desaparecieron por completo.

Los incentivos dirigidos a mayores de 45 años sufrieron una reducción del 80% si se compara la media de 2017 y 2018²⁹ con el gasto del año 2011. Esta caída se debió principalmente a la supresión de los incentivos para el mantenimiento del empleo de los mayores de 60 años³⁰, que suponía más de 700 millones de euros anuales.

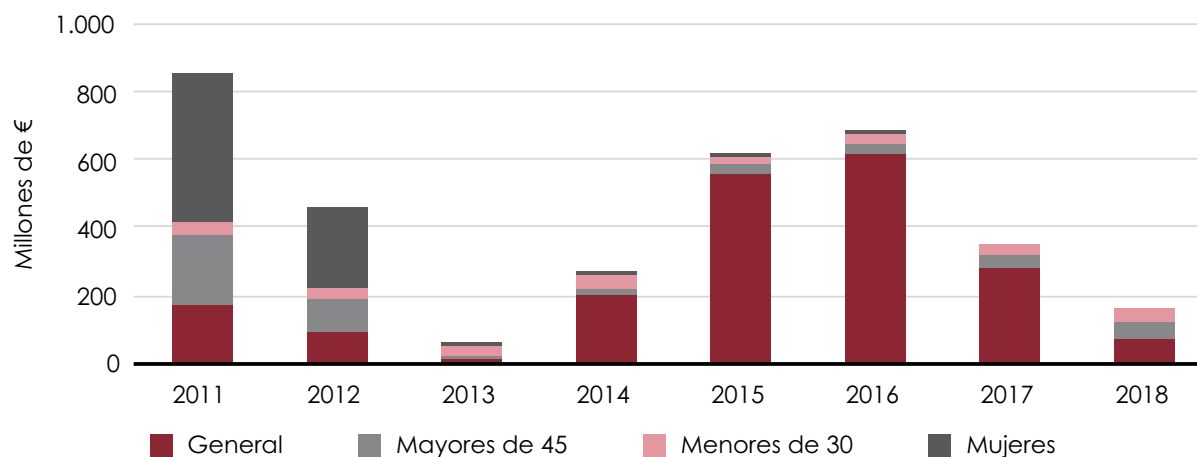
La apuesta normativa decidida por los jóvenes a partir de 2013 no tiene apenas reflejo en términos de gasto, lo que es indicio de un alcance limitado de dichas medidas.

La tarifa reducida y el mínimo exento supusieron un total de 1.170 y 500 millones de euros respectivamente, sin duda los programas más relevantes del periodo. El análisis de su eficacia no forma parte del encargo realizado a la AIReF, pero es un ejercicio interesante para abordar en el futuro.

²⁹ Se consideran estos dos últimos años para evitar el efecto solapamiento con los programas generales.

³⁰ Los efectos de la supresión de este incentivo han sido evaluados por Font, Izquierdo y Puente (2017).

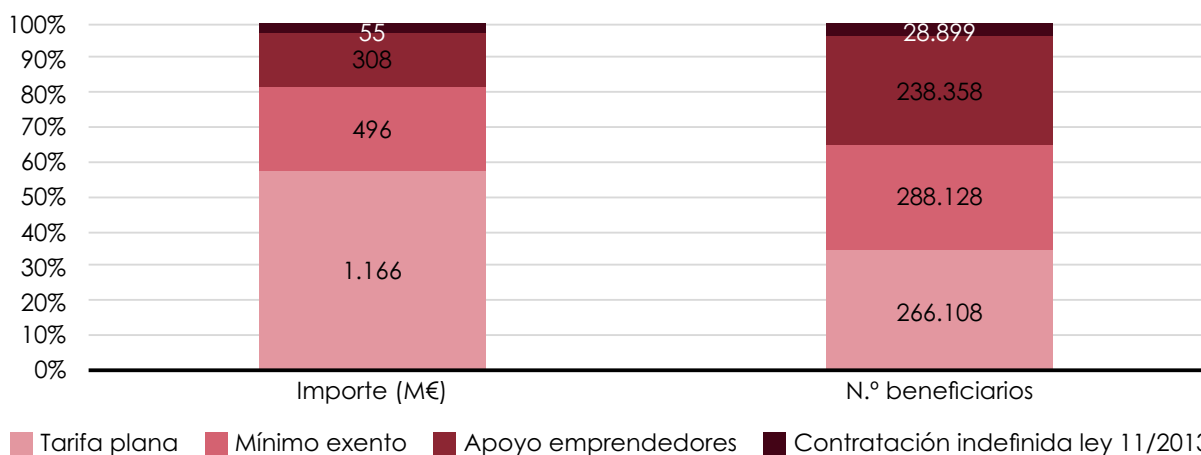
GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA, POR COLECTIVO AL QUE VAN DIRIGIDOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de bonificaciones y reducciones.

Los programas más relevantes del periodo han sido desiguales en su alcance en términos de importe y beneficiarios. El gráfico 15 muestra cómo la tarifa plana y el mínimo exento beneficiaron a un número similar de personas, pero la primera supuso más del doble de gasto que el segundo. Los incentivos para impulsar la contratación indefinida de la ley 11/2013, dirigidos principalmente a los jóvenes, alcanzaron a algo menos de 30.000 personas.

GRÁFICO 15. DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE Y DE LOS BENEFICIARIOS EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DEL PERIODO



Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de bonificaciones y reducciones.

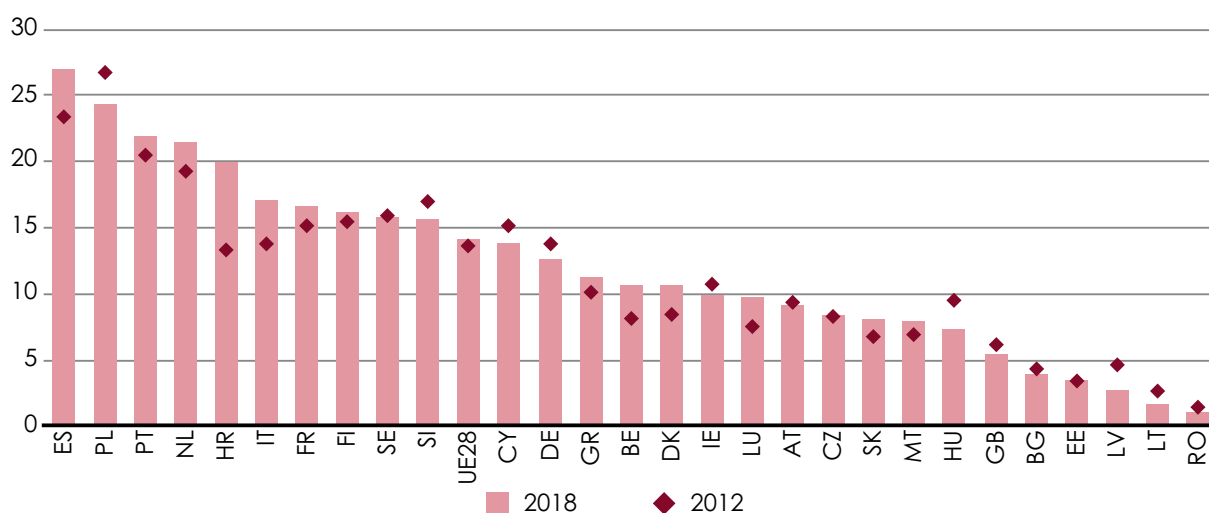
Los incentivos del contrato de apoyo a los emprendedores, que se evalúan en este capítulo, supusieron en 2018 un importe de 77,7 millones de euros.

2.2. Comparativa internacional

2.2.1. Marco institucional y contexto económico

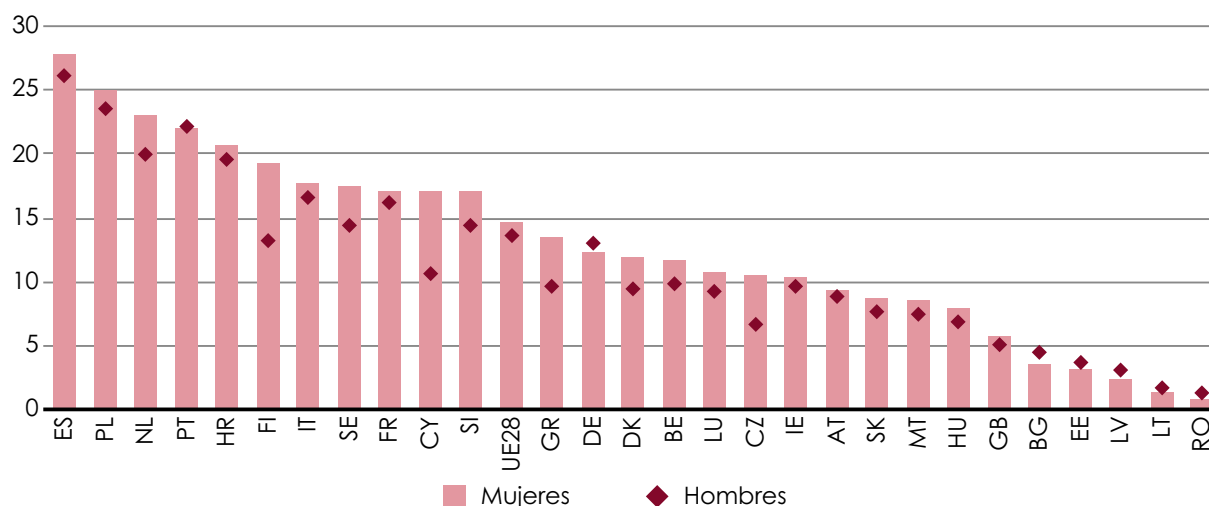
La tasa de temporalidad de España es la más alta de los países de la Unión Europea, casi 13 puntos por encima de la media. Este indicador presenta, además, uno de los mayores crecimientos con respecto a 2012. Aunque en España no hay grandes diferencias en comparación con otros países de la UE, la temporalidad es algo mayor entre las mujeres que entre los hombres.

GRÁFICO 16. PORCENTAJE DE ASALARIADOS CON CONTRATO TEMPORAL



Fuente: Labour Force Survey, Eurostat.

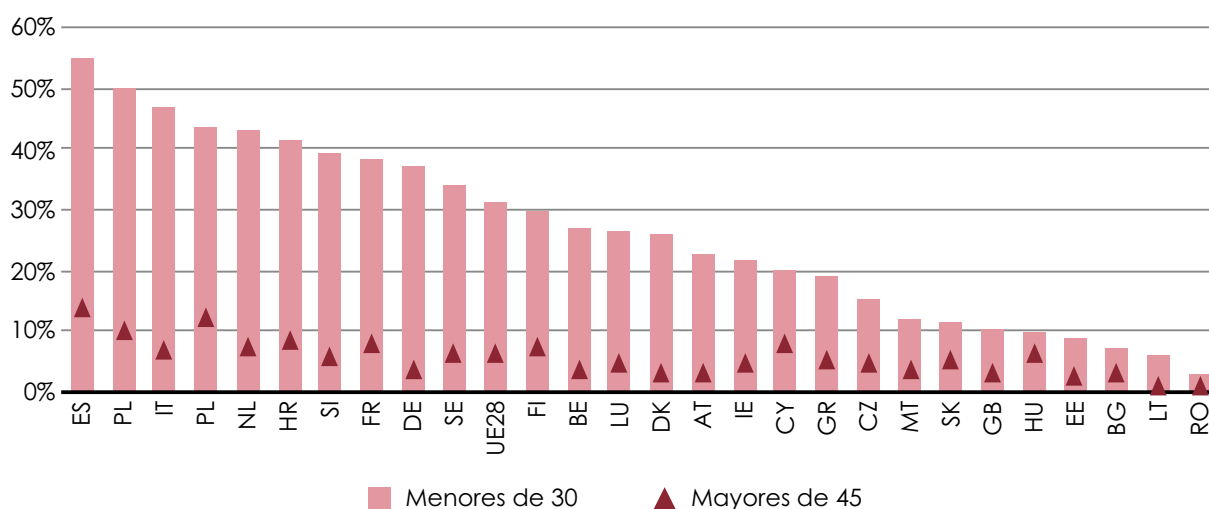
GRÁFICO 17. PORCENTAJE DE ASALARIADOS CON CONTRATO TEMPORAL, POR SEXO



Fuente: Labour Force Survey, Eurostat. 2018.

Por grupos de edad, España presenta las tasas de temporalidad más altas tanto entre los menores de 30 años como entre los trabajadores mayores de 45. El 55% de los asalariados menores de 30 años tenían un contrato temporal en el año 2018. Este porcentaje era del 31,2% para el conjunto de la UE28 (los países de la Unión Europea desde 2013, todavía con el Reino Unido). Entre los mayores de 45 la tasa de temporalidad era del 13,5%. Esta cifra supone más del doble de la tasa de temporalidad de la UE28, que se situó en el 6,1% en el año 2018.

GRÁFICO 18. PORCENTAJE DE ASALARIADOS CON CONTRATO TEMPORAL, POR EDAD



Fuente: Labour Force Survey, Eurostat. 2018.

2.2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

La combinación de alta tasa de temporalidad y de una baja transición del contrato temporal al indefinido configura un mercado laboral dual en España, como señala la Comisión Europea en el *Joint Employment Report*, en su edición de 2019. En el monográfico, se dedican varios epígrafes a las medidas emprendidas por los países en su lucha contra la temporalidad y por la creación de empleo y, en particular, a los incentivos a la contratación.

Varios países europeos han establecido condiciones más estrictas para el uso de contratos temporales o permitido más libertad a la negociación colectiva para fijar su marco. Francia permitió que la negociación sectorial prevalezca sobre la ley nacional de trabajo para limitar el uso de contratos temporales. Portugal implementó en 2018 un paquete global de medidas que incluyen la reducción de la duración máxima de los contratos temporales, incluyendo renovaciones, la disminución de las

justificaciones para usar contratos temporales y penalizaciones a la rotación excesiva de trabajadores, entre otras medidas. En Italia, las reformas han ido en esta misma dirección, con el añadido de un incremento en las cotizaciones a la Seguridad Social por la renovación de contratos temporales.

En lo que se refiere a las políticas activas de empleo, la mayoría de los países presta menos atención a la naturaleza del contrato incentivado que en España, ya que el objetivo es fomentar la experiencia laboral de la persona en lugar de un puesto de trabajo estable (EEPO, 2014). En la línea de España se encuentran Portugal, donde se han implementado incentivos financieros a la contratación indefinida, con reducciones parciales en las contribuciones a la Seguridad Social para colectivos vulnerables (jóvenes, mayores, desempleados de larga duración) e Italia, donde tras un periodo de incentivos a la contratación indefinida de manera generalizada, el esquema se ha reorientado desde 2018 a la contratación indefinida de jóvenes menores de 35 años y a la transformación de contratos temporales en indefinidos después de un periodo de aprendizaje. En Portugal, además, se llevó a cabo un programa excepcional para la reducción de la temporalidad en el sector público. En el resto de países examinados no se han establecido incentivos específicos para la contratación indefinida, salvo ligados a un programa específico de activación en Suecia.

2.3. Evaluación

En este apartado se describen los ejercicios realizados para estudiar el efecto de los incentivos a la contratación indefinida ligados al contrato de apoyo a los emprendedores, dirigidos a jóvenes entre 16 y 30 años y a mayores de 45 años. En el caso de los jóvenes, se hace un estudio diferencial para las mujeres, que se benefician de cuantías de bonificación mayores que los hombres.

Se han llevado a cabo dos tipos de análisis:

- a) con datos de individuos elegibles, esto es, que podrían beneficiarse de los incentivos porque cumplen los requisitos, se analiza si las medidas puestas en marcha en febrero de 2012 tuvieron impacto en la probabilidad de encontrar un empleo indefinido en los colectivos a los que iban dirigidas
- b) con datos de trabajadores que formalizaron un contrato de apoyo a los emprendedores, que se denominan en este estudio beneficiarios reales, se analiza si este contrato incentivado tuvo algún efecto en la probabilidad de mantener el empleo.

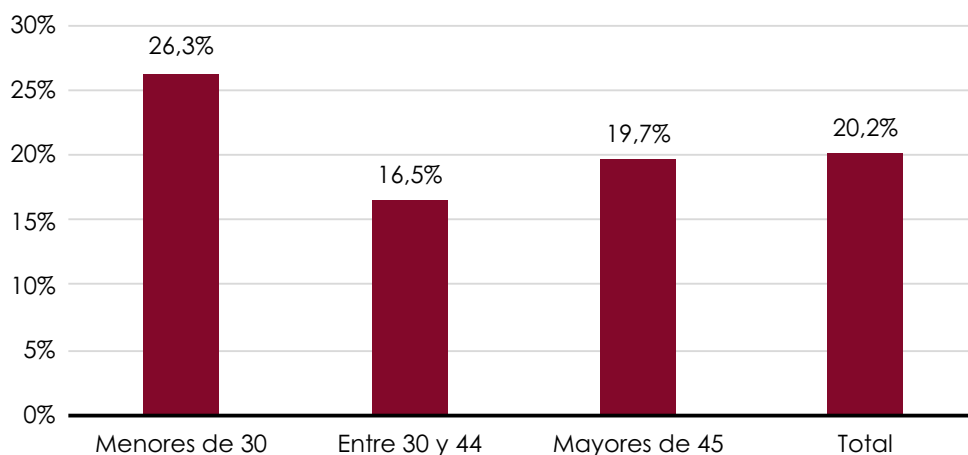
El objetivo último es tratar de obtener una estimación del efecto causal de estas políticas de incentivos en la empleabilidad y la duración del empleo, neto del efecto de otros posibles factores que tengan lugar al mismo tiempo, así como también del

efecto de las características observables e inobservables de los individuos. Se utiliza para ello la metodología de análisis de impacto de diferencias en diferencias, que compara la evolución de un resultado de interés en el grupo de beneficiarios y en un grupo de control formado por no beneficiarios de características similares a los primeros. Esta metodología se combina con el uso de modelos de duración, que permiten tener en cuenta el tiempo que el individuo ha pasado en cada situación (empleo o desempleo).

2.3.1. Análisis descriptivo

Entre 2012 y 2018 se celebraron casi 1,1 millones de contratos de apoyo a los emprendedores, según las estadísticas del SEPE, lo que representa un 20%³¹ del total de contratos indefinidos iniciales³² realizados por las empresas de menos de 50 trabajadores. Un 37% de los contratos de emprendedores se firmaron con menores de 30 años y otro 37% con trabajadores entre 30 y 44 años. El 26% restante fue de mayores de 45 años. En relación con el total de contratos indefinidos realizados por las empresas de menos de 50 trabajadores, la incidencia fue superior entre los jóvenes, 10 puntos por encima del colectivo de mediana edad, no incentivado. En los mayores de 45 años, también incentivados, la incidencia solo es 3 puntos superior.

GRÁFICO 19. CONTRATOS DE EMPRENDEDORES SOBRE CONTRATOS INDEFINIDOS EN EMPRESAS DE MENOS DE 50 TRABAJADORES, POR EDAD



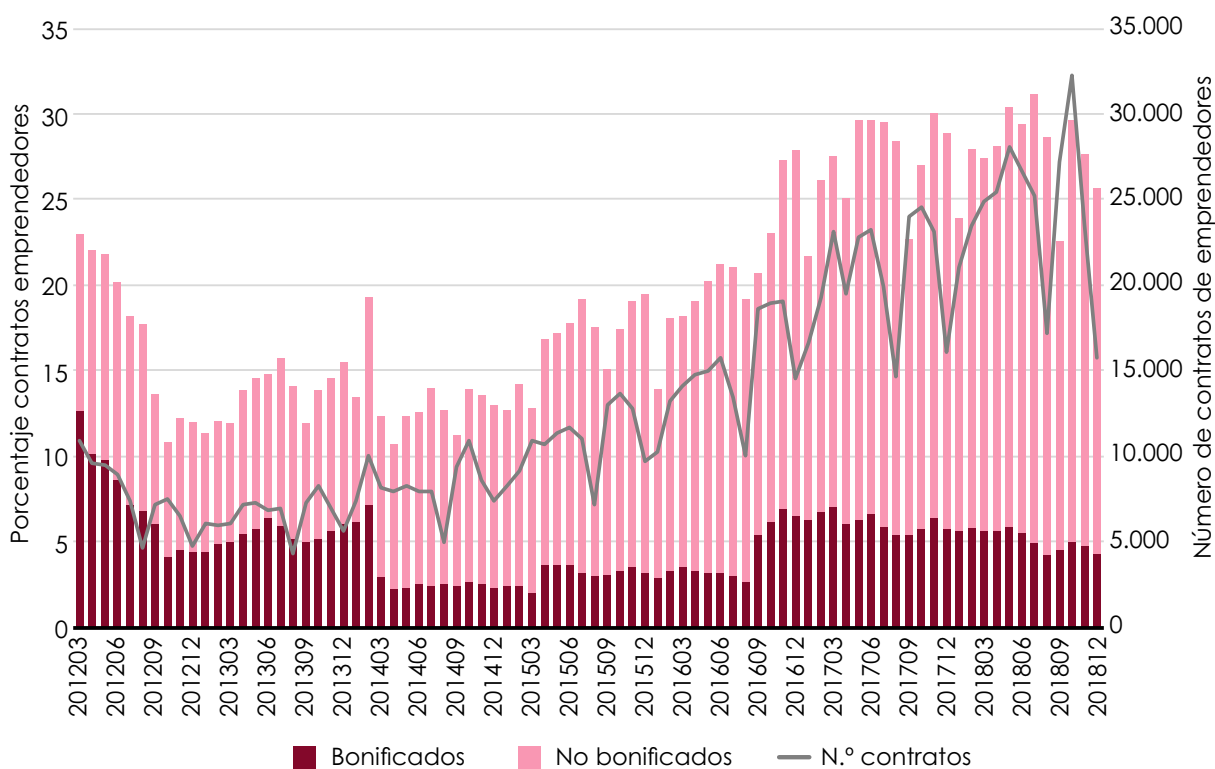
Fuente: Ficheros de contratos (febrero 2012-diciembre 2018) y estadísticas de contrato de emprendedores del SEPE.

31 Calculado con los ficheros de microdatos anonimizados de contratos proporcionados por el SEPE para este estudio. En el cálculo no se incluyen contratos de personas con discapacidad.

32 Contratos indefinidos iniciales son los que no resultan de la transformación de un contrato temporal previo.

En el conjunto del periodo, un 37% de los contratos de apoyo a emprendedores celebrados con menores de 30 años y mayores de 45 se acogieron a los incentivos de la ley 3/2012. No obstante, estas bonificaciones se vieron probablemente desplazadas por la tarifa plana por cuenta ajena y el mínimo exento, que estuvieron vigentes entre finales de febrero de 2014 y agosto de 2016, como sugiere el gráfico 20.

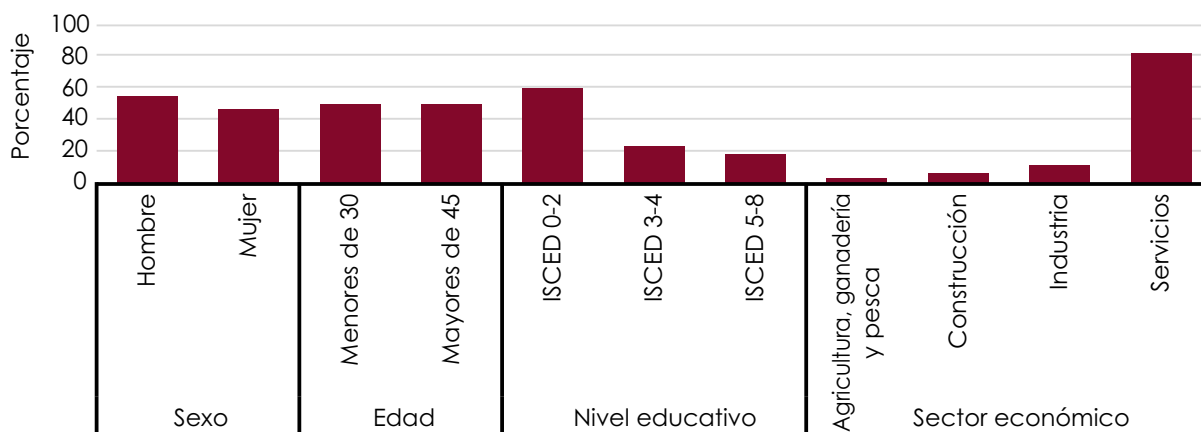
GRÁFICO 20. EVOLUCIÓN DEL CONTRATO DE APOYO A LOS EMPRENDEDORES Y PORCENTAJE SOBRE LOS CONTRATOS INDEFINIDOS EN EMPRESAS DE MENOS DE 50 TRABAJADORES



Fuente: Ficheros de contratos (febrero 2012-diciembre 2018) y estadísticas de contrato de emprendedores del SEPE.

Los contratos bonificados se firmaron en mayor medida con hombres, con trabajadores de nivel educativo bajo y en el sector servicios.

GRÁFICO 21. DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE EMPRENDEDORES BONIFICADOS



Fuente: Ficheros de contratos (febrero 2012-diciembre 2018).

2.3.2. Evaluación de los efectos de los incentivos a la contratación indefinida en la empleabilidad

Para analizar el efecto de los incentivos sobre la probabilidad de salir del desempleo a un empleo indefinido, se estima el siguiente modelo de diferencias en diferencias que tiene en cuenta la duración en el desempleo:

$$P(\text{sale}_{it}=1 \mid \text{controles}) = F(\alpha_0 + \alpha_1 \ln D_{it} + \alpha'_2 X_{it} + \delta_t + \gamma_1 E_i + \gamma_2 E_i P_t),$$

donde D_{it} mide el tiempo que el individuo lleva en el desempleo; E_i es una variable dicotómica que toma valor 1 para los individuos elegibles y 0 para el resto; P_t es otra variable dicotómica que toma valor 1 a partir del momento en el que la política entra en vigor; δ_t es un vector de variables binarias temporales (anuales y mensuales) que captan el efecto del momento del tiempo sobre dicha salida; X_{it} es un vector de otros controles³³ o variables explicativas de la probabilidad de salir del desempleo; y la función $F(\cdot)$ es una distribución normal estándar. El coeficiente de la interacción $E_i P_t$, y su efecto marginal, es el principal parámetro de interés, ya que capta el efecto del incentivo sobre la probabilidad de salir del desempleo para los individuos elegibles frente a los no elegibles.

La identificación del efecto de interés se basa en dos supuestos clave: primero, que la evolución de la tasa de salida del desempleo de los individuos elegibles hubiera sido la misma que la experimentada por los individuos no elegibles (grupo de control) en

33 Incluye variables sociodemográficas del individuo, de su experiencia laboral y variables macroeconómicas y temporales. Se ofrece más detalle en el Anexo III.

caso de no haberse implementado el incentivo; y segundo, que el único factor que afecta de manera diferente a elegibles y no elegibles en el periodo llamado *Post* es el incentivo considerado. Bajo esos supuestos, la diferencia en la evolución en la probabilidad de salir del paro al autoempleo entre elegibles y no elegibles se interpreta como el efecto del incentivo.

TABLA 11. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LOS MODELOS DE DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS

	Tratados (elegibles)	Controles (no elegibles)
Jóvenes	Desempleados/as 25-29 años	Desempleados/as 30-34 años
Mujeres	Desempleadas 25-29 años	Desempleadas 30-34 años
Mayores	Desempleados/as 45-49 años	Desempleados/as 40-44 años
Periodo preincentivo		
Enero 2007-enero 2012		
Periodo posincentivo		
Febrero 2012-diciembre 2017		
(Mayores de 45 años: se consideran dos subperiodos, de febrero a julio 2012 y de agosto de 2012 a diciembre 2012, para tener en cuenta la derogación de julio de 2012, con especial relevancia para este colectivo)		

Para esta estimación, se utiliza un panel mensual de datos construido a partir de los ficheros personales y de afiliación correspondientes a las olas de 2007 a 2017 de la MCVL, considerando la información de la trayectoria laboral de los individuos desde 2003 hasta 2017. Con las afiliaciones registradas se construyen los episodios mensuales de desempleo de cada individuo, y se obtiene así un panel mensual con una variable que indica, en cada episodio, si el individuo inicia un empleo indefinido en el mes siguiente. Solo se utilizan en el modelo los episodios de desempleo de más de 30 días.

En el caso de los jóvenes, en general, y de las mujeres jóvenes, en particular, los resultados obtenidos muestran que los incentivos tienen un efecto positivo y significativo en la probabilidad de encontrar un empleo indefinido, aunque moderado. En el caso general, el efecto de los incentivos es del orden de 3 contratos indefinidos por cada 10.000 desempleados, es decir: si, en media, en un mes determinado del periodo previo considerado, 95 de cada 10.000 desempleados entre 25 y 29 años encontraban un empleo indefinido, en el periodo tras la implantación de los incentivos esa media es de 98. En el caso de las mujeres, el incremento es de 6 de cada 10.000 desempleadas en ese grupo de edad.

TABLA 12. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LOS INCENTIVOS EN LA PROBABILIDAD DE SALIR DEL DESEMPLEO AL EMPLEO INDEFINIDO. MENORES DE 30 AÑOS

	Jóvenes	Mujeres
Elegibles*post	0,00031*** (0,00012)	0,00066*** (0,00018)
Probabilidad predicha	0,95%	1,00%
Efecto relativo	3,27%	6,61%
Observaciones	6.378.477	3.161.405

Fuente: MCVL. Efectos marginales medios y errores estándar entre paréntesis

No se encuentra evidencia de efectos en los desempleados con niveles bajos de cualificación o formación, como se puede ver cuando se tiene en cuenta un posible efecto diferencial de la política según estas variables.

TABLA 13. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LOS INCENTIVOS EN LA PROBABILIDAD DE SALIR DEL DESEMPLEO AL EMPLEO INDEFINIDO. EFECTOS HETEROGÉNEOS POR NIVEL DE CUALIFICACIÓN Y DE FORMACIÓN. MENORES DE 30 AÑOS

	Jóvenes		Mujeres	
	Cualificación	Formación	Cualificación	Formación
Elegibles*Post*Bajo	-0,00009 (0,00022)	-0,00068* (0,00037)	0,00039 (0,00033)	-0,00006 (0,00047)
Elegibles*Post*Medio	0,00057*** (0,00018)	0,00037** (0,00018)	0,00108*** (0,00024)	0,00079*** (0,00024)
Elegibles*Post*Alto	0,00045 (0,0004)	0,00097*** (0,00029)	0,00071 (0,0005)	0,00111*** (0,00035)
Observaciones	6.378.477	6.378.477	3.161.405	3.161.405

Fuente: MCVL. Efectos marginales medios y errores estándar entre paréntesis.

En el caso de los mayores de 45 años, se estima además un modelo alternativo en el que se trata de captar si el efecto es distinto a partir de agosto del año 2012, cuando se eliminaron varios e importantes incentivos³⁴ anteriores a los introducidos en febrero de este año para el mismo grupo poblacional. En este modelo, además de incluir la interacción *Elegibles*Post*, se incluye otra interacción, *Elegibles*PostAgosto2012*, para contrastar si hay un efecto diferente entre estos dos subperiodos para los individuos en el grupo de tratamiento frente a los del grupo de control.

Durante el breve periodo entre febrero y julio de 2012, en el cual estuvo vigente el incentivo, pero previo a la introducción de los recortes, no se encuentra un efecto de la política sobre los individuos elegibles. A partir de agosto de 2012 se observa que el recorte de los incentivos tiene un efecto negativo sobre la probabilidad de que los mayores de 45 años encuentren un empleo indefinido. La especificación de la primera columna indicaría que durante el periodo de vigencia del incentivo ser elegible tiene un efecto negativo en la probabilidad de obtener un empleo indefinido. Sin embargo, al introducir la variable de interacción *Elegibles*PostAgosto2012*, se obtiene un efecto no significativo para *Elegibles*PostFebrero2012* y un efecto negativo y significativo para *Elegibles*PostAgosto2012* (el efecto *Post agosto* se obtiene sumando los coeficientes de la columna 2, y el contraste de significatividad indica que es significativo al 1%). Dada la relevancia de controlar por el periodo *Post agosto 2012*, todas las especificaciones presentadas en el resto de este apartado incluyen esta variable de interacción.

El efecto negativo sobre los mayores de 45 años fue más importante para los desempleados de larga duración. En una especificación adicional se trata de testar si el efecto del recorte de incentivos fue más intenso para este colectivo³⁵ y se obtienen los resultados que se muestran en la columna 3.

Por último, no se encuentran diferencias significativas en el efecto por nivel de cualificación o formación, ni por nacionalidad.

34 Los incentivos suprimidos se agrupan en incentivos a la contratación indefinida de programas anteriores (2006, 2011) que todavía daban derecho a bonificación a los trabajadores ya contratados y que dejaron automáticamente de recibirlos, e incentivos al mantenimiento del empleo de los mayores de 60 años. Tras el recorte, permanecen en vigor los incentivos ligados al contrato de apoyo a los emprendedores.

35 Los incentivos de 2011 suprimidos beneficiaban a mayores de 45 años parados de larga duración. Además, entre febrero y julio los incentivos del contrato de emprendedores estaban dirigidos a ese mismo colectivo, pero en su redacción en la ley 3/2012 se extendieron a todos los desempleados mayores de 45 años.

TABLA 14. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LOS INCENTIVOS EN LA PROBABILIDAD DE SALIR DEL DESEMPLEO AL EMPLEO INDEFINIDO. MAYORES DE 45 AÑOS

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Elegibles*PostFebrero2012	-0,00052*** (0,00014)	0,00018 (0,00034)	0,00019 (0,00033)
Elegibles*PostAgosto2012		-0,00054*** (0,00020)	-0,00035* (0,00020)
Elegibles*PostAgosto2012*PLD[*]			-0,00058*** (0,00018)
Observaciones	4.131.502	4.131.502	4.131.502

Fuente: MCVL. Efectos marginales medios y errores estándar entre paréntesis.

2.3.3. Evaluación del efecto de las bonificaciones al contrato de apoyo a los emprendedores en el mantenimiento del empleo

En este apartado se trata de estimar el efecto de las bonificaciones al contrato de apoyo a los emprendedores sobre la estabilidad en el empleo indefinido. Para ello se compara la probabilidad de perder el empleo de los individuos que iniciaron un empleo indefinido bonificado bajo el contrato analizado (tratados) frente a la de otros trabajadores similares que iniciaron un contrato indefinido³⁶ en el mismo periodo, pero no recibieron ningún incentivo (controles).

Así, se definen como **tratados a los individuos que comenzaron un empleo indefinido con edad entre 25 y 29 años que recibieron el incentivo correspondiente**, es decir firmaron un contrato de apoyo a emprendedores entre febrero de 2012 y diciembre de 2017 y su empresa recibió la bonificación. Se definen como **controles a los individuos con alta de empleo indefinido en el periodo de vigencia, entre 25 y 29 años (es decir, que son elegibles) pero que no recibieron ningún tipo de incentivo (ni el que es objeto de evaluación ni ningún otro)**.

La ecuación base que se estima es la siguiente:

$$P(\text{sale}_{it}=1 \mid \text{controles}) = F(\alpha_0 + \alpha_1 \ln D_{it} + \alpha_2' X_{it} + \gamma T_i + \beta_1 P_{it} + \beta_2 A_{it} + \delta_t),$$

36 Los datos no permiten identificar si el contrato es de apoyo a los emprendedores, salvo que se reciba la bonificación específica, por lo que en el grupo de control se utilizan contratos indefinidos que no reciben incentivos.

donde la variable dependiente toma el valor 1 si el individuo sale del empleo (al paro o a otro empleo) y 0 si continúa en el mismo; T_i es una variable binaria que vale 1 si el individuo ha recibido el incentivo en algún momento de su vida laboral y 0 si pertenece al grupo de control, P_{it} es una variable binaria que toma el valor 1 para los individuos tratados a partir del momento en que empiezan a recibir efectivamente el incentivo y 0 antes (para los no tratados, como nunca reciben el incentivo, esta variable vale siempre 0); A_{it} es una variable binaria que toma el valor 1 para los individuos tratados si el periodo de cobro del incentivo ha finalizado y 0 si el individuo está en periodo de cuotas reducidas o el individuo no ha sido tratado; δ_t es un vector de variables binarias temporales de año y trimestre³⁷, y X_{it} es un conjunto de características de cada individuo.

Los coeficientes de interés tienen una interpretación causal bajo el supuesto de que, en ausencia del tratamiento, el efecto del ciclo para tratados y controles sea el mismo. El primer coeficiente de interés β_1 es y, en particular, su efecto marginal, que captura la diferencia en la probabilidad de salir del empleo indefinido mientras se recibe el incentivo, condicional en el conjunto de variables explicativas incluidas en la estimación. El segundo coeficiente de interés es β_2 , que captura la diferencia en la probabilidad de salir del empleo indefinido una vez que dejan de cobrar el incentivo.

Para esta estimación se utiliza un panel trimestral de datos construido a partir de la vida laboral desde 2007 de todos los individuos tratados. Los controles y su vida laboral se seleccionan de la MCVL, eliminando de la muestra los individuos que recibieron algún incentivo en el periodo de referencia que no fuera el objeto de evaluación. El mismo ejercicio se realiza con la submuestra de mujeres.

Los incentivos del contrato indefinido de apoyo a emprendedores reducen la tasa media de salida del empleo indefinido en los jóvenes. El efecto desaparece cuando el incentivo se ha agotado y, a partir de entonces, la probabilidad de que los beneficiarios salgan del empleo indefinido es ligeramente superior a la de los no beneficiarios. En el conjunto de los jóvenes, los coeficientes de la tabla 15 indican una reducción en la probabilidad de salir del empleo indefinido de los beneficiarios de 1,37 puntos porcentuales con respecto a los controles, lo que en términos relativos supone un 10% menos. En la tabla 16, donde se distingue si se está recibiendo el incentivo o si ya se ha agotado, los resultados de la primera columna indican que, mientras que para los individuos que no han agotado el incentivo la probabilidad de salida frente a los controles se reduce en 1,49 puntos porcentuales, cuando ya se ha agotado el incentivo esta probabilidad es 0,36 puntos porcentuales superior (es decir, la suma de

37 Además de utilizar el logaritmo de la duración como control de la dependencia de la duración en la tasa de salida del empleo, se incluyen variables binarias para meses clave en las salidas del empleo: 12, 24, 36 meses. Aunque la inclusión de estas variables no modifica sustancialmente los resultados, a priori cabría pensar que la inclusión de la primera de estas variables binarias podría ser muy relevante debido al periodo de prueba de un año.

los dos coeficientes, $-0,01488+0,01852$)³⁸. En términos porcentuales, este aumento es del 2,6%. En el caso de las mujeres, el comportamiento observado es similar.

TABLA 15. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LOS INCENTIVOS AL CONTRATO DE APOYO DE EMPRENDEDORES PARA MENORES DE 30 AÑOS

	Jóvenes	Mujeres
Tratados*Post	-0,01371*** (0,00021)	-0,01524*** (0,00031)
Observaciones	2.791.931	1.426.479

Fuente: MCVL y vidas laborales de los beneficiarios. Efectos marginales medios y errores estándar entre paréntesis.

TABLA 16. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LOS INCENTIVOS AL CONTRATO DE APOYO DE EMPRENDEDORES PARA MENORES DE 30 AÑOS, POR PERIODO

	Jóvenes	Mujeres
Tratados*Post	-0,01488*** (0,00020)	-0,01660*** (0,00031)
Tratados*Agotado	0,01852*** (0,00095)	0,02244*** (0,00150)
Observaciones	2.791.931	1.426.479

Fuente: MCVL y vidas laborales de los beneficiarios. Efectos marginales medios y errores estándar entre paréntesis.

Los resultados se confirman cuando se estima la ecuación anterior con un modelo de riesgos en competencia, teniendo en cuenta los distintos estados a los que se puede pasar desde el empleo indefinido (desempleo, empleo temporal, otro empleo indefinido).

38 El contraste de significatividad de la suma de los coeficientes indica que se trata de un efecto significativo.

2.3.4. Evaluación de los efectos de los incentivos a la contratación indefinida teniendo en cuenta los incentivos regionales

Se ha realizado un ejercicio complementario en el que los incentivos regionales a la contratación indefinida se incorporan al modelo del apartado 2.3.2 para evaluar la robustez de los efectos causales presentados sobre los incentivos nacionales a la contratación indefinida para el colectivo de desempleados jóvenes menores de 30 años. Para ello, se combinan los datos de la MVCL con datos de todas las bonificaciones a la contratación indefinida que ofrecieron las 17 comunidades autónomas entre los años 2004 y 2017. El interés de usar los incentivos regionales como ejercicio de robustez reside en que estos son simultáneos a los incentivos nacionales y cuentan con una mayor variabilidad que ayuda a identificar el efecto causal: variación en el tiempo en las condiciones de elegibilidad, variación entre distintas comunidades autónomas y en las características individuales de determinados incentivos.

Se toma como punto de partida el modelo diseñado para evaluar la política de ámbito nacional, presentado en el apartado 2.3.2, y se añade información específica sobre la existencia de subvenciones regionales a lo largo del mismo periodo objeto de análisis. Así, la ecuación a estimar es la siguiente:

$$P(\text{sale}_{it} | \text{controles}) = F(\alpha_0 + \alpha_1 D_{it} + \alpha_2 X_{it} + \beta_0 E_i + \beta_1 P_t + \beta_2 E_{it} + \gamma_1 PR_{rt} + \gamma_2 ER_{it} + \delta_t)$$

donde el subíndice r representa la comunidad autónoma y se incluyen dos variables adicionales sobre la especificación inicial: PR_{rt} es una variable que toma el valor 1 si en el individuo i se encuentra en un periodo t y región r donde había incentivos regionales a la contratación indefinida y 0 en caso contrario, y ER_{it} toma el valor 1 si el individuo i se encuentra en un periodo t y región r donde había incentivos regionales a la contratación indefinida y además es elegible para ellos.

Como en los ejercicios de evaluación de los incentivos nacionales, el coeficiente de interés viene dado por el coeficiente de la interacción β_2 , con el interés añadido de que se controla por el mismo tipo de incentivo nacional objeto de evaluación, pero gestionado por las comunidades autónomas. El resto de regresores se corresponden con los presentados en el apartado 2.3.2.

Los resultados evidencian que los efectos causales encontrados para los incentivos nacionales a la contratación indefinida de jóvenes menores de 30 años no están sesgados por la coexistencia de incentivos regionales con el mismo fin para este colectivo. El coeficiente de interés es siempre positivo y estadísticamente significativo y apenas varía entre las diferentes especificaciones. Los incentivos regionales a la contratación indefinida también parecen tener efectos positivos en la salida al empleo indefinido.

TABLA 17. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA DE JÓVENES MENORES DE 30 AÑOS, CONTROLANDO POR LOS INCENTIVOS REGIONALES

	Solo nacional	Solo regional	Nacional + Regional
Elegible#Post {b2, Nacional}	0,0002*** (0,0001)		0,0003*** (0,0001)
Elegible {γ₂, Regional}		0,0013*** (0,0001)	0,0011*** (0,0001)
Observaciones	6.898.317	6.898.317	6.898.317

Fuente: MCVL. Efectos marginales medios y errores estándar entre paréntesis.

2.4. Conclusiones

- **Los incentivos a la contratación indefinida han sido una constante en la política de incentivos española desde los años noventa.** Se han instrumentado mediante modalidades contractuales específicas, mediante bonificaciones dirigidas a colectivos específicos o como una reducción generalizada de los costes sociales. **Desde enero de 2019 solo hay incentivos a la contratación indefinida de desempleados de larga duración.**
- **En el periodo analizado no hay una estrategia clara de incentivos.** Como consecuencia, se producen solapamientos de medidas generales y específicas e incluso iniciativas no coordinadas sobre un mismo colectivo. La proliferación de iniciativas lleva a un amplio abanico de programas con gran complejidad de opciones y requisitos.
- **En el ámbito internacional no se encuentran, en general, incentivos a la contratación indefinida, sino focalizados en colectivos.** En Italia y Portugal sí hay experiencias previas de incentivos generalizados a los contratos indefinidos, en la actualidad enfocados a los jóvenes, en el primer caso, y vinculados a la formación, en el segundo.
- **Los resultados muestran un efecto positivo pequeño en la probabilidad de que los jóvenes encuentren un empleo indefinido. Ese efecto no se encuentra en los desempleados con menores niveles de formación.** En el caso de los mayores de 45 años, los incentivos del contrato de apoyo a los emprendedores no consiguieron contrarrestar el efecto negativo de la supresión de los incentivos anteriores a la reforma de 2012.

- **También se encuentra un efecto positivo en la probabilidad de mantener el empleo mientras los incentivos están vigentes.** Una vez finaliza el periodo de bonificación, el efecto protector sobre el mantenimiento del empleo desaparece y los beneficiarios tienen una probabilidad ligeramente superior de salir del empleo indefinido que los no beneficiarios.
- **Sería necesario evaluar la eficacia y la eficiencia de las medidas de reducción general de cotizaciones durante periodos determinados,** como la tarifa plana y el mínimo exento, para apoyar la toma de decisiones en el futuro.

3

INCENTIVOS A LA CONVERSIÓN DE CONTRATOS TEMPORALES EN INDEFINIDOS

3.1. Descripción

3.1.1. Definición y objetivo

Otro conjunto de medidas encaminadas a favorecer la contratación indefinida son las bonificaciones a la conversión de contratos temporales en indefinidos. Junto con las bonificaciones a contratos indefinidos iniciales analizadas en el capítulo anterior, se incentiva el empleo indefinido a través de bonificaciones de las cuotas de los contratos indefinidos que resultan de la transformación de un contrato temporal previo.

En este capítulo se analizan los incentivos de este tipo que se regulan en el Real Decreto Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y en la posterior Ley 3/2012, que continúan vigentes en la actualidad y se dirigen a la transformación de determinados contratos temporales:

- **Contratos de prácticas, de relevo o de sustitución por jubilación:** su conversión en indefinidos da derecho, en empresas de menos de 50 empleados, a una bonificación de 500 € al año durante tres años en el caso de que el contrato se formalice con un hombre y de 700 € si se trata de una mujer.
- **Contrato de formación y aprendizaje:** su transformación en indefinido se incentiva con una reducción en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 1.500 € anuales durante tres años cuando el trabajador es un hombre y de 1.800 € si es una mujer.

Cabe destacar que el propio contrato de formación y aprendizaje, cuando se concierta con jóvenes desempleados inscritos en la oficina de empleo, da derecho a una reducción de la cuota empresarial del 100% si la empresa tiene

menos de 250 trabajadores, o del 75% si tiene 250 o más, durante toda la vigencia del contrato, que será de tres años como máximo.

Además, las empresas pueden financiar el coste de la formación mediante bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social³⁹. Desde 2015, estas bonificaciones son más elevadas en el caso de contratos formalizados con jóvenes inscritos en el SNGJ40.

3.1.2. Evolución histórica

Los incentivos a las conversiones de contratos temporales en indefinidos surgen⁴¹ cuando se empiezan a detectar los problemas del modelo de fomento del empleo temporal, predominante desde 1984. Como se ha mencionado en el capítulo anterior, tras la derogación del contrato de fomento del empleo temporal y la recuperación de la causa contractual de temporalidad⁴², se apuesta por modalidades específicas de contratación indefinida con menos coste social y de despido⁴³ y se consolidan estos programas de conversión de contratos temporales en indefinidos, coincidentes con las reformas laborales de 1997, 2001 y 2006.

Los programas del periodo evaluado se articulan en torno a tres ejes. Los dos primeros se basan en las modalidades contractuales mencionadas anteriormente, a los que se añade un programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable en 2011, que incentivó la transformación en indefinido de los contratos temporales formalizados, en el marco del propio programa, con desempleados menores de 30 años con especiales problemas de empleabilidad o con desempleados de larga duración mayores de 45 años⁴⁴.

39 Orden ESS/2518/2013.

40 Orden ESS/41/2015.

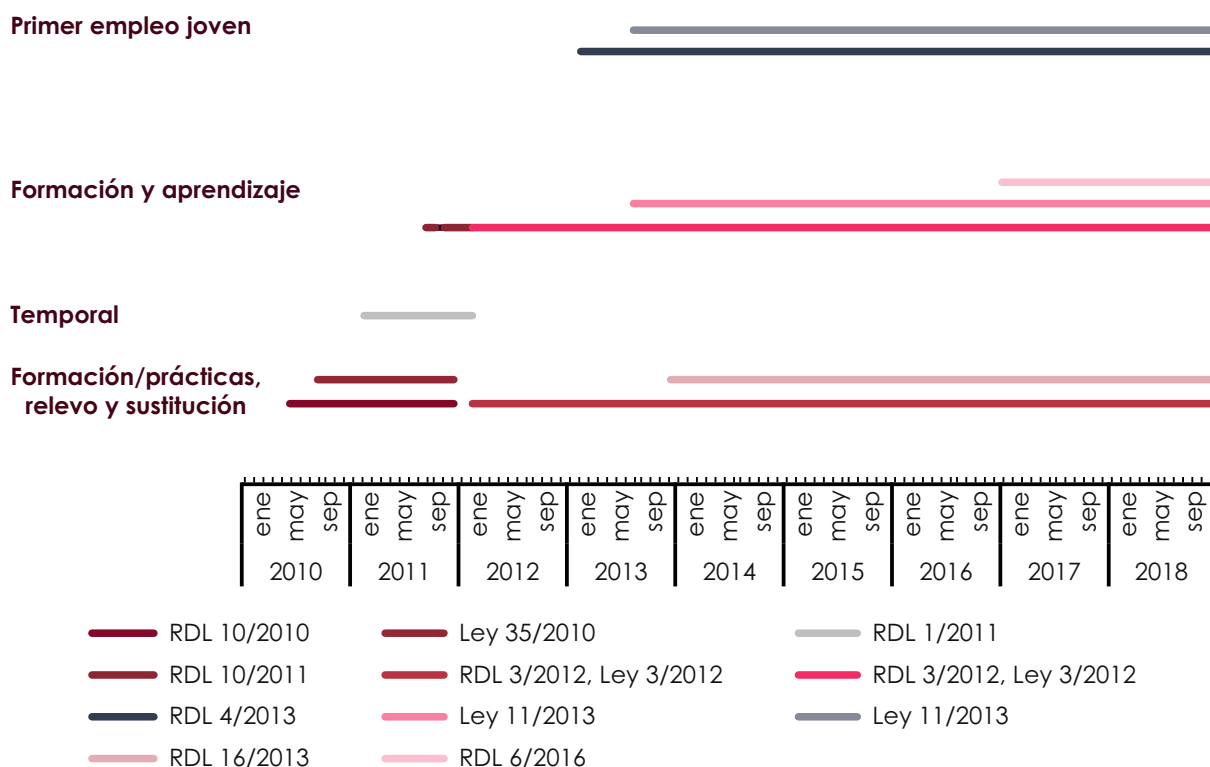
41 Decreto Ley 1/1992, ley 22/1992.

42 Ley 11/1994.

43 Decretos leyes 8 y 9/1997 y Leyes 63 y 64/1997.

44 RDL 1/2011.

GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DE LOS INCENTIVOS A LA CONVERSIÓN DE CONTRATOS TEMPORALES EN INDEFINIDOS



Eje 1. Incentivos a la conversión de contratos de formación/prácticas, relevo y sustitución

En el RDL 10/2010 y en la posterior Ley 35/2010 se aprecia un intento de velar por la **eficacia y la sostenibilidad de los incentivos** a través de la articulación de un programa de bonificaciones a la contratación indefinida (inicial y conversiones) limitado a las contrataciones que tuviesen lugar antes del 31 de diciembre de 2011 y ligadas a fuertes requisitos de mantenimiento del empleo. Las transformaciones en contratos indefinidos de los contratos formativos, de relevo y sustitución se bonificaban con 500 € anuales durante tres años en el caso de los hombres y con 700 € para las mujeres.

El RDL 3/2012 y su posterior desarrollo en la Ley 3/2012 recuperaron las bonificaciones anteriores con algunas diferencias importantes: se eliminó el límite temporal del programa vigente hasta este momento, solo podrían ser beneficiarias las empresas de menos de 50 trabajadores, se eliminaron los requisitos de mantenimiento del empleo y sustitución de vacantes en el caso de las conversiones, y los contratos objeto de bonificación se restringieron a los de relevo y sustitución, a los que se añadieron los contratos de prácticas. Las conversiones de los contratos de formación se regularon a partir de este momento de forma independiente.

Posteriormente se extendió este incentivo a la contratación indefinida de trabajadores en prácticas en empresas de trabajo temporal puestos a disposición de empresas usuarias.

Eje 2. Incentivos a la conversión del contrato de formación y aprendizaje

Los contratos formativos han ido históricamente asociados a reducciones de costes sociales para las empresas y han estado expuestos a continuos cambios normativos. Un estudio de su evolución normativa se puede encontrar en López y Cueto (2017). Aunque este capítulo se centra en los incentivos a su transformación en contratos indefinidos, en este apartado resulta inevitable ligar la evolución de estos incentivos a la evolución de los propios contratos formativos y sus incentivos.

Tras algunas reformas introducidas en 2010, el Real Decreto Ley 10/2011 apostó por un nuevo contrato para la formación, que desde ese momento se denominará contrato para la formación y el aprendizaje, destacando, entre otros aspectos, el refuerzo del componente formativo, con la introducción del requisito legal de participación en programas certificados de formación, y el aumento del límite de edad de 25 a 29 años⁴⁵. Los contratos de formación firmados con jóvenes desempleados mayores de 20 años inscritos en la oficina de empleo con anterioridad al 16 de agosto de 2011 tenían una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social del 100% en empresas de menos de 250 trabajadores y del 75% en las empresas de 250 o más, durante toda la vigencia del contrato, siempre que este implicase un incremento de plantilla. Las cuotas del trabajador también se reducen el 100%.

Esta reforma vino acompañada de un importante incremento de los incentivos a la transformación en contratos indefinidos con respecto a los establecidos en el RDL 10/2010 (ver eje 1), que pasaron a articularse en la forma de reducciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social con cuantías de 1.500 € anuales, durante tres años, en el caso de los hombres, y 1.800 € para las mujeres. El impacto de este incremento en la tasa de conversión de los contratos de formación se evalúa en el apartado 3.3.

El Real Decreto Ley 3/2012 mantuvo las reducciones en los contratos indefinidos resultantes de la transformación de contratos de formación y aprendizaje y amplió las reducciones de cuotas estos contratos, eliminando el requisito de edad y la condición de incremento del empleo. Pero también supuso una nueva reforma del contrato en un intento por fomentar su uso por parte de las empresas⁴⁶, lo que incluyó la supresión transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2015, del requisito de formación certificada,

45 El rango de edad inicial alcanzaba hasta los 21 años, pero el RDL 10/2010 lo amplió hasta los 25 años de forma transitoria, hasta el 31/12/2011. El límite de 29 años del RDL 10/2011 también tenía un horizonte temporal acotado, hasta el 31/12/2013.

46 Se pueden ver los detalles en Jansen y Troncoso (2018).

abriendo la puerta a que fuese la propia empresa la encargada de la formación. El aumento transitorio del límite de edad hasta los 29 años se vinculó a la evolución de la tasa de desempleo, y quedó derogado desde el 1 de enero de 2019⁴⁷, cuando la tasa de desempleo se situó por debajo del 15%.

Sendas modificaciones posteriores⁴⁸ extendieron los incentivos a la conversión a los trabajadores contratados para la formación y el aprendizaje y puestos a disposición de empresas usuarias, por un lado, y, por otro, instrumentaron los incentivos en forma de bonificaciones cuando el trabajador, cumpliendo los demás requisitos, está inscrito en el SNGJ.

Eje 3. Incentivos a la conversión del contrato de primer empleo joven

El RDL 4/2013 inauguró el contrato de primer empleo joven, posibilitando a las empresas la celebración de contratos temporales con jóvenes desempleados menores de treinta años que no tuviesen experiencia laboral o que fuese inferior a tres meses. El contrato venía acompañado de un incentivo a su transformación en indefinido, una vez transcurrido el plazo mínimo de 3 meses desde su celebración. El incentivo consistía en una bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social de 500 € al año, durante tres años, o 700 € si el contrato se hubiera celebrado con una mujer. La empresa debía mantener el nivel de empleo alcanzado con la transformación durante un mínimo de doce meses.

Su desarrollo posterior en la Ley 11/2013 extendió el incentivo a los trabajadores puestos a disposición de empresas usuarias y alargó el límite de edad hasta los 35 años en el caso de jóvenes que, cumpliendo los requisitos, tuvieran reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

Esta modalidad contractual y los incentivos asociados fueron derogados por el RDL 28/2018, en vigor a partir del 1 de enero de 2019.

3.1.3. Cuantificación

Entre 2012 y 2018 los incentivos a la conversión de contratos temporales en indefinidos tuvieron un coste de 223 millones de euros⁴⁹ y alcanzaron a 203.000 contratos.

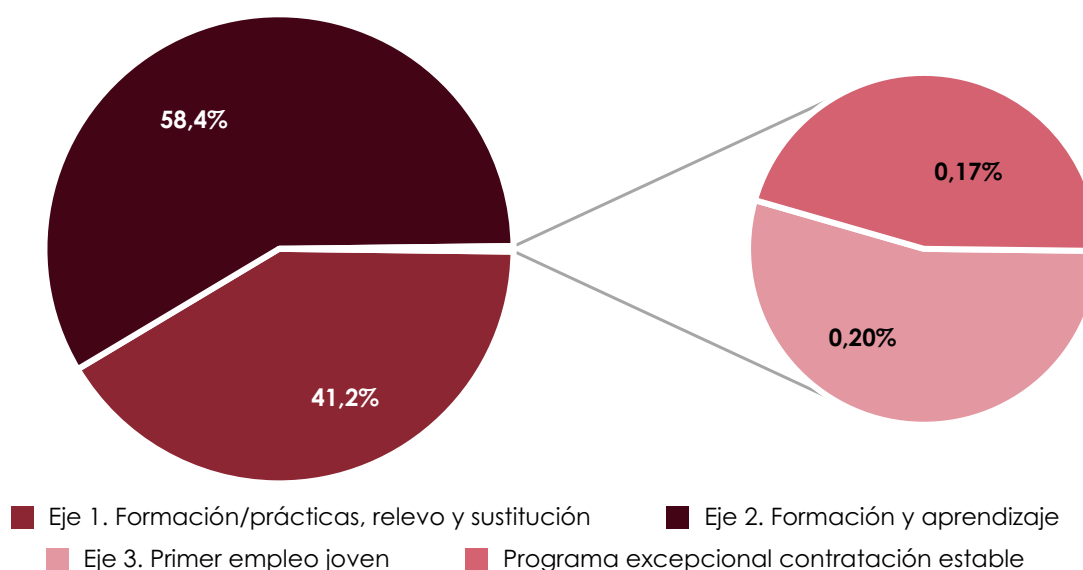
⁴⁷ Real Decreto Ley 28/2018.

⁴⁸ Ley 11/2013, RDL 6/2016.

⁴⁹ Incluye la liquidación de incentivos correspondientes a programas que ya no estaban en vigor durante el período de estudio, pero cuyos beneficiarios todavía tenían derecho a percibirlos.

Los incentivos a la transformación de los contratos de formación y aprendizaje representaron un 58% de los 165 millones del conjunto de los programas desarrollados en el periodo. El resto del presupuesto se dedicó prácticamente en su totalidad a la conversión en indefinidos de los contratos de prácticas, relevo y sustitución. De estos, el 84% de las conversiones correspondieron a contratos en prácticas. Por lo tanto, los incentivos a la conversión están claramente orientados a los dos tipos de contratos formativos que regula el Estatuto de los Trabajadores, los contratos de formación y aprendizaje y los contratos en prácticas. El gráfico 23 deja patente la escasa relevancia de las conversiones del contrato de primer empleo joven y de los contratos del programa excepcional para la transición hacia la contratación estable.

GRÁFICO 23. DISTRIBUCIÓN POR EJES DEL IMPORTE DE LOS INCENTIVOS A LA TRANSFORMACIÓN DE CONTRATOS TEMPORALES EN INDEFINIDOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de bonificaciones y reducciones de SEPE y TGSS.

Las conversiones bonificadas representan un conjunto reducido del total de contratos indefinidos. Según las estadísticas del SEPE, en 2018 se registraron unas 800.000 conversiones de contratos temporales en indefinidos, lo que supuso un 37% del total de contratos indefinidos. De ellas, apenas un 3% fueron conversiones bonificadas, es decir, el 1% del total de contratos indefinidos. En términos monetarios, las conversiones bonificadas supusieron 46,6 millones de euros, un 2,3% del importe analizado para 2018.

En particular, su impacto está limitado por el hecho de que solo el 1,4% de los jóvenes que cumplían los requisitos para tener un contrato de formación y aprendizaje, llegaron a formalizar uno en 2018. Según datos de la EPA de 2018, casi 2 millones de jóvenes menores de 30 años podrían haberse beneficiado de un contrato de formación y aprendizaje. Por otro lado, a partir de los microdatos de contratos del SEPE, se estima que en ese mismo año solo unos 27.000 jóvenes llegaron a formalizar ese tipo de contrato.

En cualquier caso, la eficacia de los incentivos hay que evaluarla en relación con los contratos cuya transformación en indefinidos está incentivada. Como se verá en el análisis descriptivo, solo el 11% de los contratos de formación resultan en un contrato indefinido en la misma empresa. Allí se tratará de determinar el efecto que tienen los incentivos en la tasa de conversión de estos contratos, a través del análisis del posible impacto de un importante incremento en la cuantía de los incentivos.

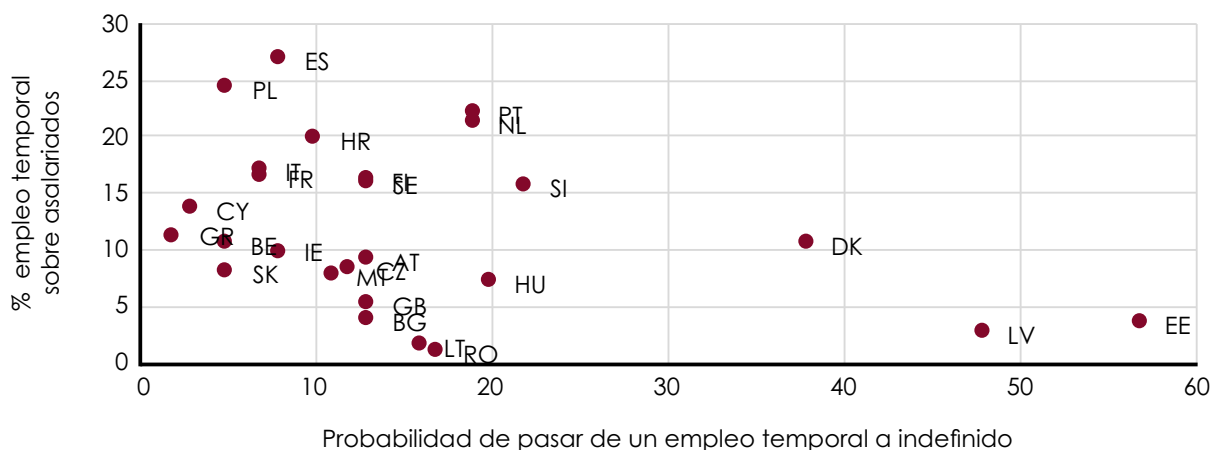
3.2. Comparativa internacional

3.2.1. Marco institucional y contexto económico

Además de tener el mayor porcentaje de empleo temporal sobre el conjunto del empleo asalariado, España se caracteriza por una baja probabilidad de pasar de un empleo temporal a un empleo indefinido. En 2018 esta probabilidad se situó en el 8%⁵⁰, en la parte baja de la clasificación, y permaneció prácticamente invariable todo el periodo.

50 Eurostat publica los datos de transiciones de empleo temporal a indefinido como estadística experimental, calculados como la media de las transiciones trimestrales del año correspondiente, y no están disponibles para Alemania y Luxemburgo. Otros cálculos a partir de microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC, por sus siglas en inglés) proporcionan valores cercanos al 20%. En cualquier caso, España siempre presenta tasas de conversión en la parte baja de la tabla. El promedio del periodo 2004-2013 se puede ver en Högberg *et al.* (2019) y los datos para 2014 en European Commission (2016).

GRÁFICO 24. TRANSICIONES DE EMPLEO TEMPORAL A INDEFINIDO Y TASA DE TEMPORALIDAD



Fuente: Labour Force Survey, Eurostat. 2018.

3.2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

En los países examinados no se encuentra una política de incentivo de conversiones de contratos temporales a indefinidos, salvo en Italia y en Portugal. Esto está en consonancia con la inexistencia de una política general de incentivo a la contratación indefinida, que, de nuevo, aparece únicamente en los países mencionados. No hay, pues, experiencia comparable a la de España donde se ha incentivado constantemente la conversión de temporales en fijos, debido a nuestra alta tasa de temporalidad.

En Italia, tras un periodo de incentivos a la contratación indefinida de manera generalizada, el esquema se ha reorientado desde 2018 a la contratación indefinida de jóvenes menores de 35 años y a la transformación de contratos temporales en indefinidos después de un periodo de aprendizaje.

En Portugal, los incentivos a la transformación en contratos indefinidos aparecen ligados a la formación a través del *contrato-emprego* y de los *estagios profissionais*. El primero es un contrato con importantes incentivos económicos tanto para el trabajador como para el empresario, que serán menores en el caso de que el contrato se formalice por una duración determinada, siempre superior al año. Su característica esencial es la obligación de proporcionar formación profesional ajustada al puesto de trabajo a los trabajadores contratados, ya sea con un tutor en el centro de trabajo o en un centro de formación. No tiene requisitos de edad y los incentivos se mejoran en colectivos vulnerables, incluyendo territorios económicamente desfavorecidos. Los *estagios profissionais* son experiencias prácticas de nueve meses que persiguen la inserción laboral de los jóvenes o de parados de larga duración. Están incentivadas

con ayudas para empresas y trabajadores, y al igual que en el caso de la conversión a indefinido del *contrato-emprego*, su transformación posterior en un contrato de trabajo se incentiva con dos veces la retribución mensual, limitada a cinco veces el valor de un índice de referencia.

Cabe detenerse brevemente en la política de incentivos de los contratos de formación en los países examinados, ya que en el apartado siguiente se hace una breve revisión de la evidencia empírica sobre los contratos de formación en España, ligada a la evaluación de la eficacia de los incentivos a su transformación en contratos indefinidos.

El incentivo de los contratos formativos, y en general de la formación de los trabajadores sin límite de edad, está presente en los países analizados⁵¹, con diversas técnicas: subsidios salariales vinculados a recapacitar competencias profesionales (Dinamarca, Suecia), o contratos formativos sin límite de edad con ayudas económicas directas como se acaba de describir en el caso de Portugal. Es de gran interés el modelo de Francia que mezcla exoneraciones de seguridad social o reducciones de cuotas en contrato de aprendizaje y profesionalización para jóvenes y contratos de inserción vinculados a la formación sin límite de edad, con ayudas y subvenciones asociadas a la formación del trabajador. Esta es una línea política que en España aparece exclusivamente en contratos formativos con límite de edad⁵², sin un alcance más amplio.

3.3. Evaluación

En este apartado se evalúa la eficacia de los incentivos para fomentar la transformación de los contratos de formación y aprendizaje en contratos indefinidos. Aunque la conversión de los contratos de formación ya estaba incentivada con anterioridad, el RDL 3/2012 estableció un incremento importante en las cuantías de bonificación a las transformaciones de estos contratos en indefinidos, como se ha expuesto en el apartado 3.1.2. El análisis econométrico trata de aprovechar este cambio normativo para evaluar el efecto de este incremento sobre la tasa de conversión.

Previamente se realiza un breve **análisis descriptivo** de los contratos de formación en relación con su tasa de conversión y de los beneficiarios de los incentivos. El apartado se completa con una breve **revisión de la evidencia empírica sobre la eficacia de los contratos formativos** como herramientas de inserción laboral.

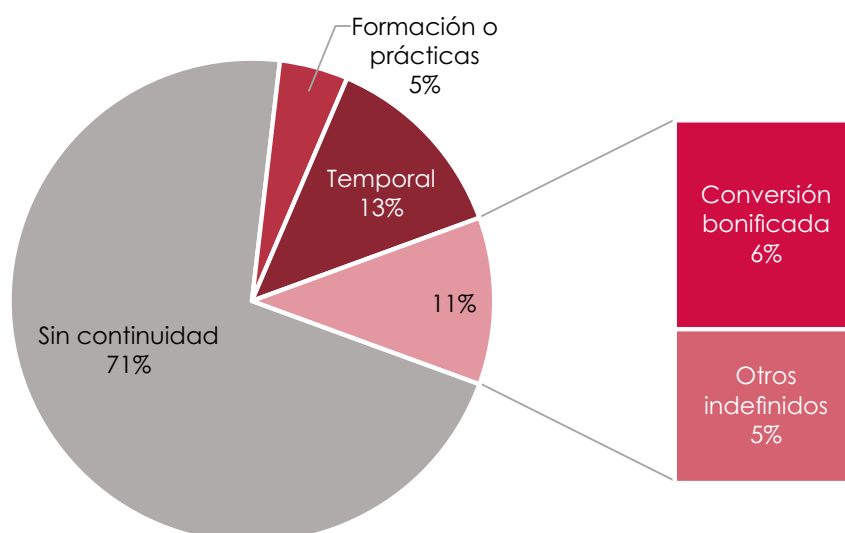
51 Ver capítulo 1.

52 Con la excepción de las personas con discapacidad, para las que no hay límite de edad para los contratos de formación.

3.3.1. Análisis descriptivo

Alrededor de un 11% de los contratos de formación acaban en contratos indefinidos en la misma empresa, si se tienen en cuenta los contratos de formación formalizados en 2014⁵³. En ese año se firmaron unos 107.000 contratos de formación y aprendizaje, de los cuales algo menos del 30% resultaron en un contrato posterior en la misma empresa, un 11% del total indefinidos. De los contratos indefinidos, casi un 60% fueron conversiones bonificadas.

GRÁFICO 25. CONTRATOS DE FORMACIÓN CON ALTA EN 2014, POR SITUACIÓN A SU FINALIZACIÓN

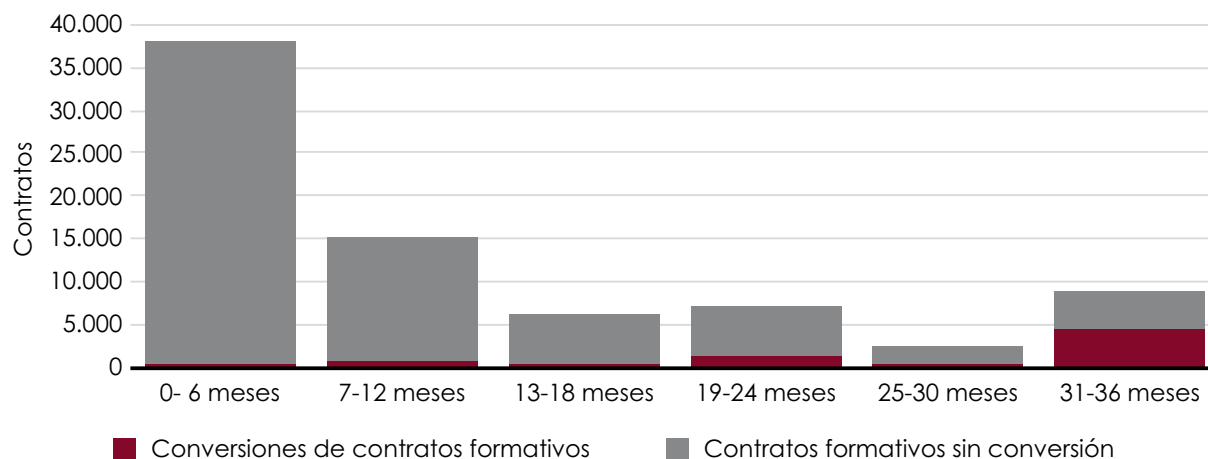


Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de contratos de SEPE.

Las conversiones se producen principalmente en contratos de formación de tres años y, en menor medida, en los que tienen una duración de dos años. Sin embargo, el 75% de los contratos de formación dura menos de 18 meses.

53 Se ha elegido el año 2014 por ser el último que permite un seguimiento longitudinal de los contratos formalizados y su conversión durante el periodo de estudio.

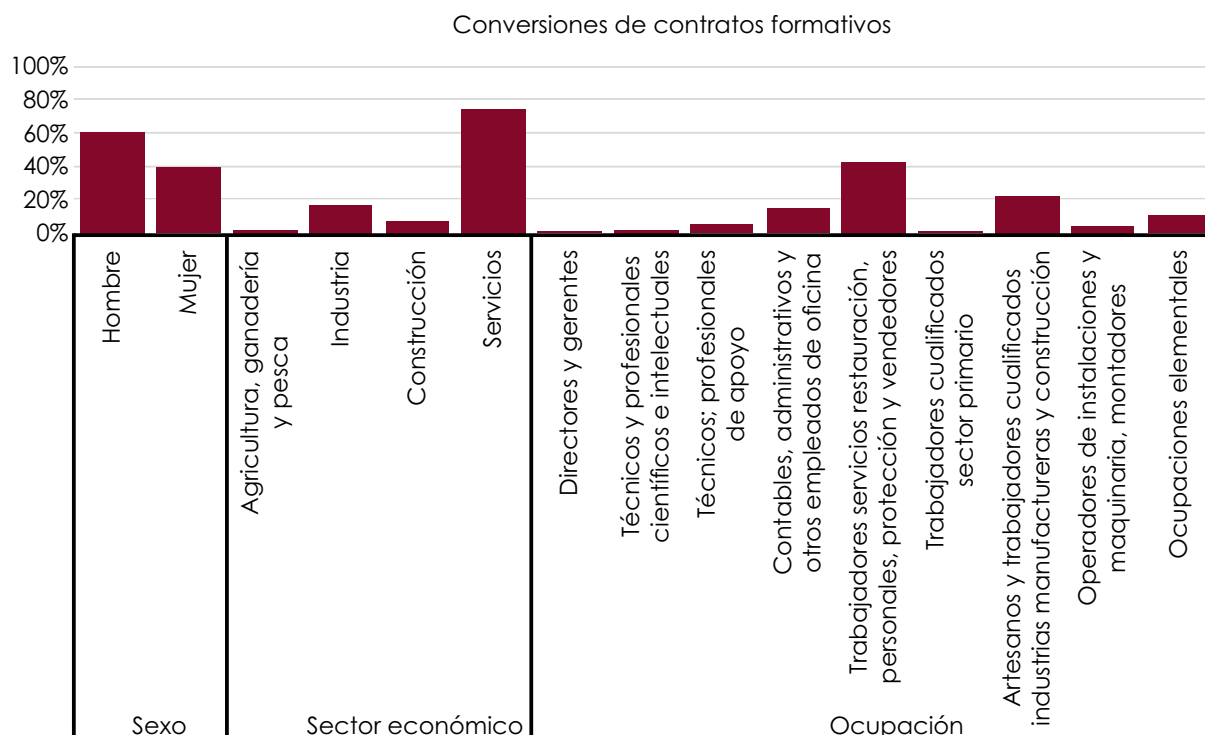
GRÁFICO 26. DURACIÓN DE LOS CONTRATOS FORMATIVOS INICIADOS EN 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de ficheros de vidas laborales de personas con contratos incentivados. TGSS.

Las conversiones bonificadas se produjeron en mayor medida en hombres, en el sector servicios y principalmente en trabajadores de los servicios de restauración, personales, de protección y vendedores, seguidos de los trabajadores de la industria manufacturera y de la construcción.

GRÁFICO 27. BENEFICIARIOS DE CONVERSIONES DE CONTRATOS DE FORMACIÓN, POR SEXO, SECTOR Y OCUPACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de contratos de SEPE y vidas laborales de la TGSS.

3.3.2. Evaluación del incremento en los incentivos a la conversión de los contratos de formación

El objetivo de este ejercicio es evaluar el impacto del incremento en los incentivos a la transformación de contratos de formación en indefinidos introducido en febrero de 2012⁵⁴ sobre la tasa de conversión de contratos de formación en indefinidos.

Se utiliza una metodología de regresión en discontinuidad donde la variable que permite este diseño es el tiempo. Así, por tanto, compararemos la transición desde el contrato de formación al contrato indefinido antes y después de febrero de 2012 para contratos de formación firmados antes de esta fecha (para evitar que otros

54 Aunque el incremento de los incentivos a la conversión se estableció en primer lugar en el RDL 1/2011, este quedó derogado por el RDL 3/2012, sin que pudieran aplicarse los incentivos de forma efectiva hasta la entrada en vigor del RDL 3/2012.

cambios transitorios introducidos en el RDL 3/2012 puedan contaminar el diseño experimental). Se estiman los efectos dentro del marco de modelos de duración, que nos permiten medir el efecto de los incentivos en la probabilidad de salir al empleo indefinido teniendo en cuenta el tiempo que los individuos llevan en el contrato de formación.

La muestra de estimación se selecciona de las correspondientes olas de la MCVL y estará compuesta por todos los contratos de formación firmados por jóvenes de entre 16 y 25 años entre enero de 2009 y enero de 2012 (ambos inclusive) y que pueden ser transformados en indefinidos hasta marzo de 2015.

El modelo concreto estimado sigue la siguiente expresión:

$$P(\text{convertir en indef}_{it} = 1 \mid \text{controles}) = F(\alpha_0 + \alpha_1 \log Dur + \alpha_2' X_{it} + \gamma_1 t_{pre} + \gamma_2 t_{pos} + \gamma_3 Post_{it}),$$

donde *Post* es una variable binaria que toma el valor 1 para el periodo posterior al tratamiento (febrero de 2012) y 0 en caso contrario, t_{pre} y t_{pos} son las variables que controlan por la tendencia previa y posterior al momento en el que se introduce la política y que ayudarán a identificar su efecto. El coeficiente de interés es γ_3 . Bajo el supuesto que no se hubiera producido ningún cambio en la tendencia en febrero de 2012 en ausencia del aumento en los incentivos, este coeficiente capta el efecto causal del aumento en los incentivos en la tasa de conversión. Un requisito crucial para que se cumpla esta condición es que las empresas no pueden haber manipulado la fecha de creación de los contratos, por lo que se ha restringido la muestra a contratos formalizados con anterioridad a la reforma.

En los datos se observa que la mayoría de las conversiones tienen lugar al final del segundo y tercer año y también se observa un pico a los 12 meses. El modelo incluye dos variables binarias para captar estos picos en los meses 12, 24 y 36 y permite interacciones entre estas variables binarias y la variable Duración con *Post*. De esta manera, el modelo es capaz de detectar diferencias en el impacto causal en función de la duración del contrato y la formación recibida.

Los resultados indican que el aumento en la generosidad de los incentivos generó un aumento medio en la tasa de conversión de 0,5 puntos porcentuales. En la tabla 18 se comparan los resultados para dos versiones del modelo, una sin y otra con interacciones entre la variable *Post* y las variables binarias mensuales. El efecto mencionado es significativo al 10% y corresponde a un aumento de un 6,1% en comparación con la tasa media de conversión en el período anterior a la reforma. Por otra parte, los resultados presentados en la segunda columna sugieren que el efecto es algo menor para contratos de 12 y 24 meses y mayor para contratos de 36 meses. Sin embargo, ninguno de los coeficientes de las tres interacciones es estadísticamente significativo.

TABLA 18. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LOS INCENTIVOS EN LA TASA DE CONVERSIÓN EN INDEFINIDO DEL CONTRATO DE FORMACIÓN

	Modelo sin interacciones	Modelo con interacciones
Post	0,00480* (0,00285)	0,00981** (0,00465)
Post * Dur = 12		-0,00473 (0,00355)
Post * Dur = 24		-0,00283 (0,00273)
Post * Dur = 36		0,00838 (0,01439)
Observaciones	73.135	73.135

Fuente: MCVL. Efectos marginales medios.

En la tabla 19 se analizan posibles diferencias en el impacto de las bonificaciones según el nivel educativo previo de los aprendices y el sector de actividad de la empresa de prácticas. La legislación permite la formalización de un contrato para la formación y el aprendizaje con jóvenes que no disponen de la titulación necesaria para firmar un contrato de prácticas. Este requisito excluye a los que poseen un título universitario o de FP. En las dos primeras columnas se compara el impacto del aumento en la generosidad de las bonificaciones para dos submuestras de jóvenes cuya máxima titulación es la ESO (columna 1) o el bachillerato (columna 2). El impacto es mayor para los segundos que para los primeros, aunque en ninguna de las dos submuestras el efecto es significativo.

Por último, haciendo una comparación entre distintos sectores, se observa que el impacto positivo se concentra en el grupo de servicios de alta cualificación (transporte, comunicaciones y otros servicios de alto valor añadido) y comercio.

TABLA 19. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LOS INCENTIVOS EN LA TASA DE CONVERSIÓN EN INDEFINIDO DEL CONTRATO DE FORMACIÓN: EFECTOS HETEROGÉNEOS

	Educación primaria o secundaria	Educación post-secundaria (Bachiller)	Servicios alta cualificación y comercio	Industria, construcción u hostelería	Servicios no de mercado
Post	0,00156 (0,00185)	0,02648 (0,02125)	0,01945* (0,0108)	0,00139 (0,00474)	-0,00065 (0,00088)
Observaciones	60.812	10.332	27.673	22.483	20.694

Fuente: MCVL. Efectos marginales medios.

El análisis se ha restringido a la tasa de conversión de los contratos formalizados con anterioridad de la reforma. Esta restricción evita la posible contaminación de los resultados debido a cambios endógenos en la configuración de estos contratos o la selección de aprendices en el período posterior a febrero de 2012. De hecho, no resulta factible identificar el impacto del aumento de las bonificaciones en la tasa de conversión de contratos formalizados posteriormente porque la supresión del requisito de la formación certificada puede haber diluido el contenido formativo de los contratos y no se dispone de datos sobre la formación ofrecida que permitan controlarlo.

3.3.3. Evidencia empírica sobre los contratos formativos

En conexión con los incentivos a su transformación en indefinidos, resulta inevitable hacer una referencia a la evidencia empírica sobre la eficacia de los contratos formativos: el contrato de formación y aprendizaje, y el contrato en prácticas. Tres estudios recientes han abordado los efectos causales de los contratos de formación y aprendizaje sobre la empleabilidad y estabilidad de los jóvenes una vez finalizados.

López y Cueto (2017) no observan que este tipo de contratos contribuyan a mejorar la empleabilidad ni la estabilidad posterior en el empleo de los jóvenes en comparación con los contratos temporales. Argumentan que los contratos de formación se usan por ser baratos, al estar subvencionados y ser flexibles, en lugar de mejorar las cualificaciones de los jóvenes con menor nivel educativo. La reforma del 2011 de los contratos formativos no habría alterado significativamente estos resultados.

Jansen y Troncoso-Ponce (2018) llegan a una conclusión similar respecto de los contratos de formación de corta duración, aunque sus conclusiones difieren en los contratos de larga duración. Su resultado principal muestra que estar empleado con un contrato de aprendizaje durante al menos dos años aumenta significativamente las

posibilidades de acceder a un contrato indefinido con independencia del nivel educativo previo de los individuos. Al término del segundo y tercer año de contrato, se observan sendos aumentos en la tasa de transición mensual desde un contrato de aprendizaje hacia un contrato indefinido. Concretamente, las tasas de transición alcanzan niveles comprendidos entre el 25% y el 35%, en comparación con tasas cercanas al 1% para los contratos temporales de la misma duración⁵⁵.

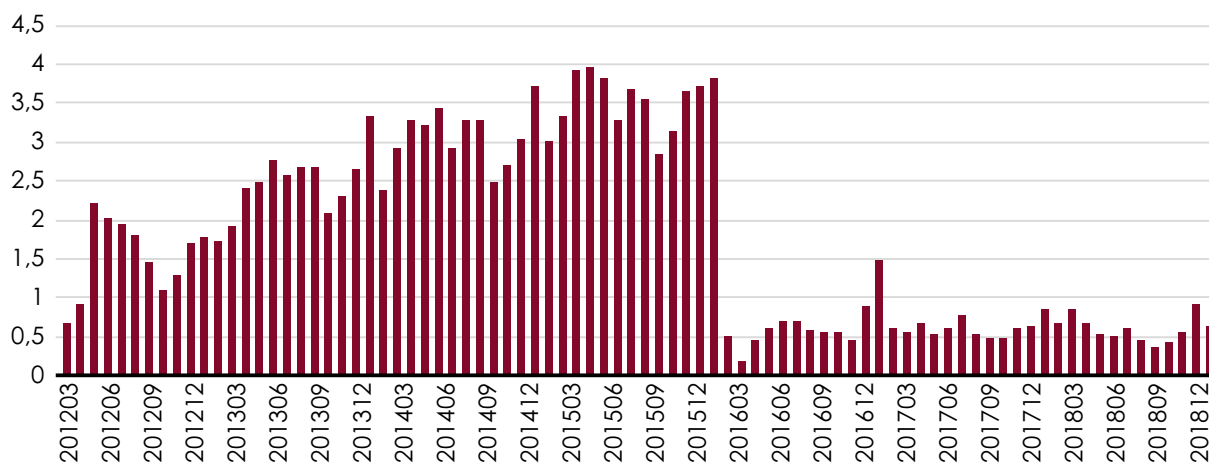
No obstante, el efecto positivo se explica totalmente por la conversión en contratos indefinidos dentro de la misma empresa al final del contrato de aprendizaje. Para el período posterior al tratamiento no se encuentran diferencias significativas en las tasas de transición hacia el empleo indefinido para los individuos en los grupos de tratamiento y control, una vez que se tiene en cuenta la duración del contrato inicial.

Los contratos de aprendizaje plurianuales ofrecen beneficios adicionales en forma de mayores tasas de salida desde el desempleo y menores tasas de salida desde el empleo. Por tanto, los contratos de aprendizaje de larga duración aumentan claramente las tasas de reempleo y la estabilidad laboral posterior de aquellos que son tratados con este tipo de contratos. Sin embargo, la gran mayoría de los contratos de aprendizaje analizados duran menos de doce meses y, según estos resultados, esos contratos de corta duración no dan lugar a mejoras significativas en las trayectorias laborales posteriores observadas para el grupo de tratamiento.

Por otro lado, la combinación de menores requisitos formativos y mayores bonificaciones pueden haber generado una relajación de los criterios de selección o incluso un uso indebido de estos contratos. De hecho, en los años 2012 a 2015 se observa un enorme aumento en el número de contratos para la formación y el aprendizaje coincidiendo con el período de derogación del requisito de la formación certificada. En 2016, al tiempo que se recuperaba dicho requisito, el número de nuevos contratos sufrió una bajada sin precedentes.

55 Todas las especificaciones incluyen variables binarias para las dos reformas. Por tanto, los picos en la tasa de salida hacia el empleo indefinido no se deben a los incentivos económicos introducidos en 2012, aunque quedaría por ver si estos incentivos han llevado a un cambio en la probabilidad de acceso al empleo indefinido, algo que se ha analizado en el apartado anterior, con un resultado positivo de magnitud moderada.

GRÁFICO 28. PORCENTAJE DE CONTRATOS DE FORMACIÓN SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS CON MENORES DE 30 AÑOS CON NIVEL EDUCATIVO BAJO



Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de contratos del SEPE.

Por otro lado, De la Rica, Gorjón y Lizarraga (2020) concluyen que los contratos en prácticas no fomentan la obtención de un contrato indefinido en la empresa en la que se realizan las prácticas. Encuentran que los jóvenes con contrato en prácticas tienen mayor probabilidad de cambiar de empresa que aquellos que inician su trayectoria laboral con un contrato temporal de más de tres meses. Además, entre los que permanecen en la empresa, la probabilidad de obtener un contrato indefinido es menor para los que tienen contrato en prácticas. Sin embargo, cuando se consideran los jóvenes que cambian de empresa, la probabilidad de obtener un contrato indefinido es mayor para quienes provienen de un contrato en prácticas. Las mujeres con contrato en prácticas tienen menor probabilidad de firmar un contrato indefinido, permanezcan o no en la empresa.

En el ámbito internacional, Jansen y Troncoso-Ponce (2018) realizan una revisión de la literatura basada en dos estudios⁵⁶ que recopilan los principales resultados sobre evaluación de los contratos de aprendizaje y que abordan de manera convincente los principales problemas metodológicos de este tipo de estudios. Encuentran que:

- existe un amplio consenso en que los contratos de aprendizaje contribuyen a mejorar la inserción laboral de los jóvenes participantes frente a los que empezaron a trabajar directamente tras la formación obligatoria;
- no hay evidencia de que la formación dual tenga ventajas sobre la formación profesional presencial a largo plazo;

56 Comisión Europea (2013), *What Works Centre for Local Economic Growth* (2015).

- resulta difícil disociar los efectos de la duración del contrato y la calidad del componente formativo;
- las cualificaciones adquiridas deben ser suficientemente generales y transferibles para evitar riesgos futuros, lo que es más probable en empresas grandes;
- el impacto de las subvenciones varía entre sectores económicos, por lo que es necesario dirigir los incentivos a los sectores y empresas donde se puede esperar un crecimiento en el número de aprendices.

3.4. Conclusiones

- En el periodo analizado, los incentivos a la conversión de contratos temporales en indefinidos **se orientaron principalmente a la transformación de contratos formativos**, ya sean de formación y aprendizaje o de prácticas.
- El efecto de estos incentivos **está limitado** por la escasa incidencia de los contratos formativos y la corta duración de la mayor parte de estos contratos.
- Los **incentivos a los contratos formativos y a la formación de los trabajadores son una constante en los países de nuestro entorno, pero sin límite de edad**, a diferencia del caso español, donde están reservados a los jóvenes.
- Los resultados indican que **el aumento en la generosidad de los incentivos generó un aumento medio en la tasa de conversión de 0,5 puntos porcentuales, que supone un incremento del 6,1% sobre la tasa de conversión anterior a la reforma**. El efecto es mayor para jóvenes que trabajan en sectores de servicios de alto valor añadido y en el sector del comercio.
- **Existe amplio consenso en la literatura sobre la eficacia de los contratos de formación y aprendizaje** en la inserción laboral de los participantes, para lo que deben proporcionar conocimientos transferibles.
- **En España, los contratos de formación de dos o más años de duración contribuyen a mejorar la inserción laboral de los jóvenes**, según la evidencia empírica analizada. Sin embargo, la mayoría de los contratos son de corta duración, para los que no se encuentran efectos positivos.
- **Los contratos en prácticas no favorecen la estabilidad laboral en la empresa en la que se realizan**, pero sí favorecen la obtención de un contrato indefinido en otras empresas, según la evidencia disponible.

4

TARIFA PLANA Y OTROS INCENTIVOS AL TRABAJO AUTÓNOMO

4.1. Descripción

4.1.1. Definición y objetivo

En España había casi 3,3 millones de autónomos a finales de 2019. Esta cifra alcanzó su mínimo desde la crisis de 2008 en el año 2013, momento en el que inició su recuperación, coincidiendo con la mejora del ciclo económico y con el despliegue de los incentivos analizados en este capítulo.

Los trabajadores autónomos, o trabajadores por cuenta propia, tienen un régimen especial de cotización a la Seguridad Social, el RETA, que incluye un sistema especial para trabajadores agrarios que cumplen determinadas condiciones, el SETA, con cotizaciones –y prestaciones– reducidas respecto al RETA. Los trabajadores por cuenta propia del mar o de la minería del carbón cotizan según su régimen especial correspondiente.

Los trabajadores del RETA pueden elegir su base de cotización entre dos umbrales mínimo y máximo que se fijan anualmente. En 2019, la base mínima mensual fue 944,40 euros y la máxima 4.070,10 euros. El 84% de los autónomos cotiza por la base mínima⁵⁷. Existen particularidades para autónomos de 47 o más años, así como para situaciones de pluriactividad u otras excepciones.

El tipo de cotización en 2019 fue del 30% y comprende contingencias comunes, contingencias profesionales, cese de actividad y medidas de formación, orientación y promoción de la capacidad emprendedora, todas ellas obligatorias desde enero de 2019. Esto supuso un paso más en la convergencia en prestaciones sociales de los trabajadores autónomos con los trabajadores por cuenta ajena, que, sin embargo,

57 TGSS, marzo 2020.

se ven lastradas en sus cuantías por la práctica extendida de cotización por la base mínima.

GRÁFICO 29. NÚMERO DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN ESPAÑA⁵⁸



Fuente: TGSS.

Desde el año 2003 se viene impulsando el trabajo autónomo en España con medidas como beneficios en la cotización a la Seguridad Social durante los primeros meses tras el inicio de la actividad empresarial, inicialmente dirigidos a los jóvenes y a personas con discapacidad. Este impulso cobró especial relevancia en 2013, cuando se estableció una reducción equivalente al 80% de la cuota correspondiente a la base mínima durante los seis primeros meses, y en un porcentaje menor durante los meses siguientes, hasta un máximo de 30, aplicable primero a los jóvenes pero posteriormente a todos los autónomos que se diesen de alta por vez primera en un periodo de cinco años, sin límite de edad. Esta medida, que ha sufrido diversas reformas dirigidas a ampliar tanto su duración como el colectivo de beneficiarios, sigue vigente en la actualidad. Es, además, complementada por gran parte de las comunidades autónomas a través de subvenciones directas dirigidas a los mismos colectivos que los determinados a nivel nacional o a otros especificados en cada región, también con variaciones entre las distintas convocatorias anuales.

⁵⁸ Incluye RETA, SETA y regímenes especiales del mar y del carbón.

En su redacción actual, el Estatuto del Trabajo Autónomo⁵⁹ establece, para los trabajadores que registren su primera alta⁶⁰ en el RETA y opten cotizar por la base mínima, una cuota mensual a la Seguridad Social única de 60 euros durante los doce primeros meses. Cuando el trabajador elige cotizar por una base superior a la mínima, el incentivo consiste en una reducción equivalente al 80% de la cuota por contingencias comunes correspondiente a la base mínima.

Tras los primeros doce meses, el incentivo se extiende, hasta un plazo total de dos años (tres en el caso de los jóvenes), con intensidad y condiciones específicas según la edad y residencia del beneficiario, tal y como se recoge en la tabla 20.

TABLA 20. INCENTIVOS EN LA COTIZACIÓN PARA ALTAS DE TRABAJADORES EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS⁶¹

Colectivo	Beneficio en la cuota	Período	Requisitos	
Población general	Cuota única de 60 € (si base mín.)	Mes 1 a 12	Alta inicial en el régimen de autónomos	
	Reducción 80% (resto)		o	
	Exención cuotas cese actividad y formación profesional		No alta previa en los 2 años anteriores	
			o	
	Reducción 50%		Mes 13 al 18	No alta previa en los 3 años anteriores (si hubiese disfrutado de incentivos en el alta anterior)
	Reducción 30%		Mes 19 al 21	(1)
	Bonificación 30%	Mes 22 al 24		
Residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes	Cuota única de 60 € (si base mín.)	Mes 1 a 24	(1)+ Residir y desarrollar actividad en municipio + Mantener el alta en el municipio los 24 meses + Mantener el padrón en el municipio 24 meses más	
	Reducción 80% (resto)			
Jóvenes	Bonificación del 30%	Mes 25 al 36	(1)+ Hombre menor de 30 años / Mujer menor de 35 años	

Fuente: Elaboración propia.

59 El artículo 31 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo. El artículo 31bis establece las reducciones para trabajadores por cuenta propia agrarios, el artículo 32 para las personas con discapacidad, inicial o sobrevenida, víctimas de violencia de género y víctimas del terrorismo que se establezcan como trabajadores por cuenta propia y el artículo 32bis para las que se establezcan como trabajadores por cuenta propia agrarios.

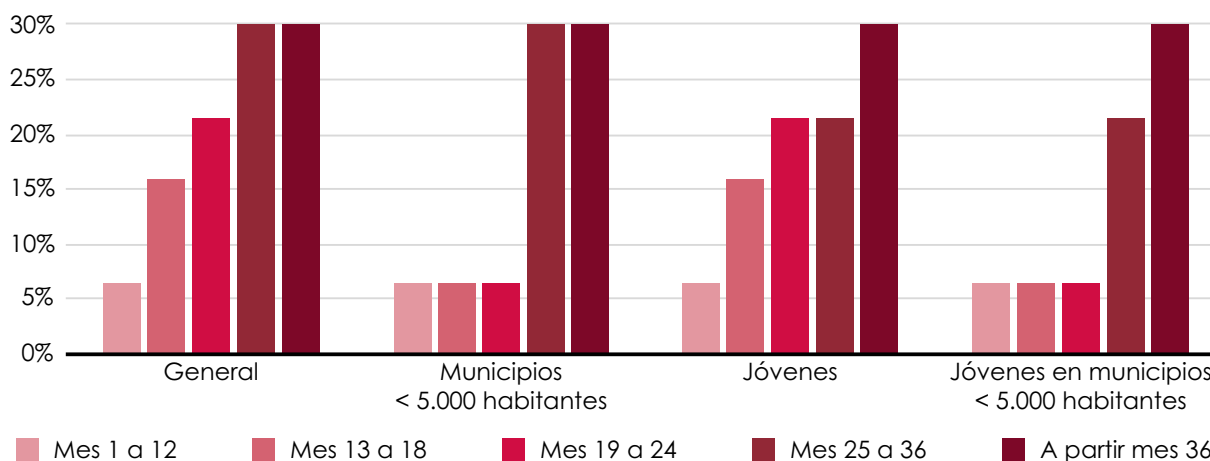
60 O que no tengan un alta previa en los dos años anteriores (tres en caso de haber sido beneficiarios de incentivos).

61 Última modificación al cierre del texto: 29 diciembre de 2018.

Además, aunque no están incluidos en la tabla, existen beneficios similares, mejorados en cuantía y/o duración, para altas de trabajadores por cuenta propia agrarios, así como para personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y víctimas del terrorismo que se establezcan como trabajadores por cuenta propia.

Todo ello, junto con los complementos autonómicos, configura un sistema complejo que resulta en una importante reducción del tipo efectivo de cotización de los trabajadores autónomos, como mínimo, durante los dos primeros años. En el gráfico 30 se ha calculado, tomando como referencia la base mínima y los tipos de cotización de 2019, el tipo efectivo teórico en los distintos tramos temporales que conforman el beneficio, para los casos recogidos en la tabla 20. Teniendo en cuenta que en 2019 la cuota mensual de un trabajador autónomo que cotice por la base mínima fue de 283 €, estos incentivos supondrían, en el caso general, un ahorro en cotizaciones sociales de casi 4.000 € durante los dos primeros años, un 58% de la cuantía a abonar en ausencia de incentivos. Para los jóvenes, habría que añadir 1.000 € más de ahorro el tercer año, un 28% de ese periodo.

GRÁFICO 30. TIPOS EFECTIVOS DE COTIZACIÓN PARA ALTAS EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS



Fuente: Elaboración propia.

4.1.2. Evolución histórica

Las reducciones en las cotizaciones sociales de los trabajadores autónomos tienen su origen en 2003, cuando se estableció una reducción de la base mínima del 25% durante los tres primeros años, para jóvenes de 30 años o menos y para mujeres de 45 o más⁶². Esta medida obligaba a cotizar en el tramo inferior para beneficiarse del incentivo, por lo que su diseño fue retocado un año después y se estableció una reducción de la cuota del 25%, independiente de la base elegida. Además, se acortó su duración y se compartió con el SEPE su financiación, entre otros ajustes. La duración se volvió a alargar a 30 meses en 2007, cuando también se incrementó ligeramente el porcentaje de reducción, hasta el 30%.

La apuesta más decidida por este tipo de medidas, orientada inicialmente a los jóvenes, se produjo en 2013. En el mes de marzo, en el desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, se pasó de un 30% de reducción a un 80% durante los seis primeros meses y un 50% los seis siguientes, y se mantuvo el 30% hasta completar 30 meses.

La medida se extendió a los mayores de 30 años en septiembre de 2013 con la Ley de Apoyo a los Emprendedores, si bien por un periodo de 18 meses. En ambos casos, se exigía que el trabajador no tuviese un alta previa en los cinco años anteriores y las reducciones no eran aplicables a aquellos autónomos con trabajadores a su cargo. Este último requisito se dejó de exigir en 2015, cuando la reducción del 80% durante los seis primeros meses se sustituyó por una cuota de 50 €, lo que le dio el nombre de *tarifa plana*, tal y como se conoce actualmente.

Las sucesivas modificaciones continuaron relajando paulatinamente los requisitos, ampliando la duración e incrementando la cuantía para determinados colectivos. Se pueden ver los detalles en la tabla 21.

⁶² Previamente, en 2002, se establecieron bonificaciones del 50% durante tres años a las personas con discapacidad que se constituyesen como trabajadores autónomos.

TABLA 21. CAMBIOS NORMATIVOS EN LOS BENEFICIOS SOBRE LAS COTIZACIONES SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

Ley	Beneficiarios	Requisitos	Meses	Incentivo	Cambio
RDL 2/2003, de medidas de reforma económica	30 años o menos Mujeres de 45 o más	-	36	Reducción de la base mínima en un 25%	
Ley 2/2004, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005	30 años o menos Mujeres 35 años o menos	-	24	Reducción equivalente al 25% de la cuota ¹ : 12 meses Bonificación 25%: 12 meses	-Edad mujeres -Reducción duración -Diseño
Ley 20/2007, del Estatuto del trabajo autónomo	30 años o menos Mujeres 35 años o menos	-	30	Reducción 30%: 15 meses Bonificación 30%: 15 meses	-Incremento reducción -Ampliación duración
RDL 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo	Menores de 30 años	1ª alta en 5 años Sin empleados	30	Reducción 80%: 6 meses Reducción 50%: 6 meses Reducción 30%: 3 meses Bonificación 30%: 15 meses	-Introducción requisitos -Incremento reducción -Exclusión 30/35 años
Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización	30 años o más	1ª alta en 5 años Sin empleados	18	Reducción 80%: 6 meses Reducción 50%: 6 meses Reducción 30%: 6 meses	-Extensión mayores 30 años
Ley 31/2015, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social	Población general	1ª alta en 5 años	18	Cuota de 50 € (si base=min) o R. 80% (si base>min): 6 meses Reducción 50%: 6 meses Reducción 30%: 3 meses Bonificación 30%: 3 meses	-Extensión autónomos con trabajadores a cargo -Cuota de 50 €
	Menores de 30 años Mujeres menores de 35	1ª alta en 5 años	30	Cuota de 50 € (si base=min) o R. 80% (si base>min): 6 meses Reducción 50%: 6 meses Reducción 30%: 3 meses Bonificación 30%: 15 meses	

Ley	Beneficiarios	Requisitos	Meses	Incentivo	Cambio
Ley 6/2017, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo	Población general	1ª alta en 2 años (3 si bonif. previa)	24	Cuota de 50 € (si base=min) o Reducción 80% (si base>min): 12 meses Reducción 50%: 6 meses Reducción 30%: 3 meses Bonificación 30%: 3 meses	-Reducción del periodo sin alta previa -Extensión de la duración del periodo de cuota reducida inicial a 12 meses
	Menores de 30 años Mujeres menores de 35	2 años (3 si bonif. previa)	36	Cuota de 50 € (si base=min) o Reducción 80% (si base>min): 12 meses Reducción 50%: 6 meses Reducción 30%: 3 meses Bonificación 30%: 15 meses	
Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para 2018	Población general residente en municipios de menos de 5.000 habitantes (mantienen el alta en el municipio 24 meses y el padrón 48 meses)	2 años (3 años si bonif. prev.)	24	Cuota de 50 € (si base=min) o Reducción 80% (si base>min): 24 meses	-Incremento de cuantías para residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes
RDL 28/2018, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo			Sin cambios		-Cuota de 60 €

Fuente: Elaboración propia (no incluye régimen agrario ni personas con discapacidad).

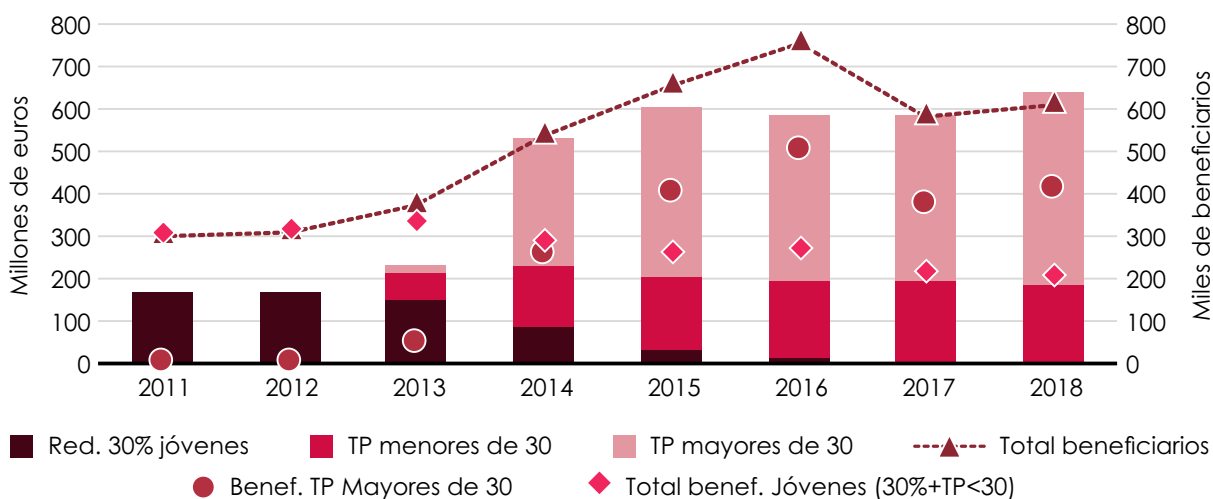
4.1.3. Cuantificación

Entre 2013 y 2018 la tarifa plana para trabajadores autónomos supuso un importe de 3.500 millones de euros en reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social.

En 2018 el coste fue de algo más de 600 millones de euros y alcanzó a unos 600.000 beneficiarios, de los cuales una tercera parte fueron menores de 30 años. Alrededor de 300.000 jóvenes se venían beneficiando de una reducción en la cuota del 30% antes de la entrada en vigor de la medida, con la que se produjo una ligera subida inicial del número de beneficiarios. Sin embargo, desde 2014 se observa una reducción paulatina del número de beneficiarios menores de 30 años, hasta 200.000 en 2018.

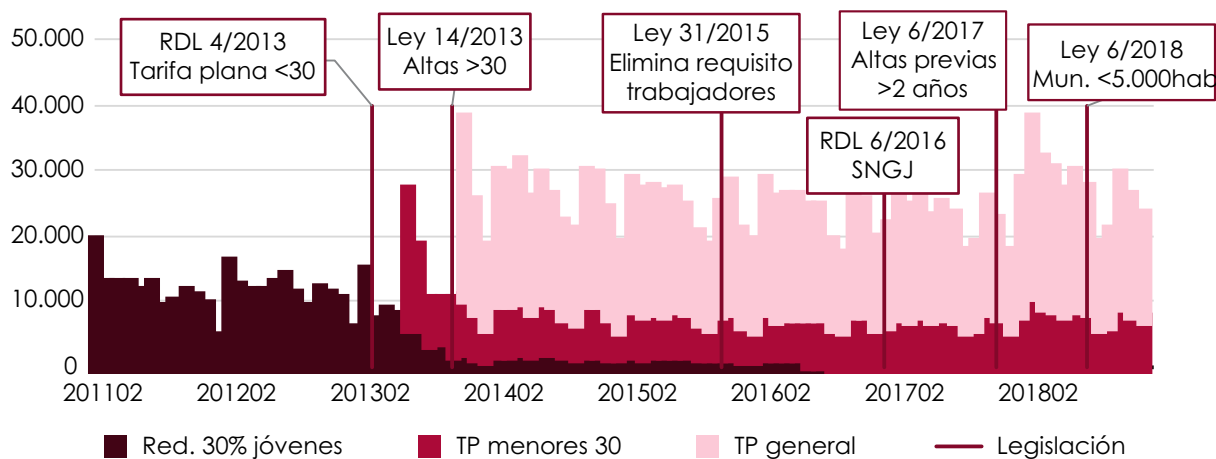
En el caso de los mayores de 30 años, el número de beneficiarios creció hasta el medio millón de beneficiarios en 2016, para situarse alrededor de los 400.000 en los dos años siguientes. En el gráfico 32 se observa cómo el número de beneficiarios y el coste asociado están ligados a los cambios normativos.

GRÁFICO 31. COSTE Y BENEFICIARIOS DE LOS INCENTIVOS A LAS ALTAS DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de bonificaciones y reducciones 2011-2018.

GRÁFICO 32. ALTAS INCENTIVADAS DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de bonificaciones y reducciones 2011-2018.

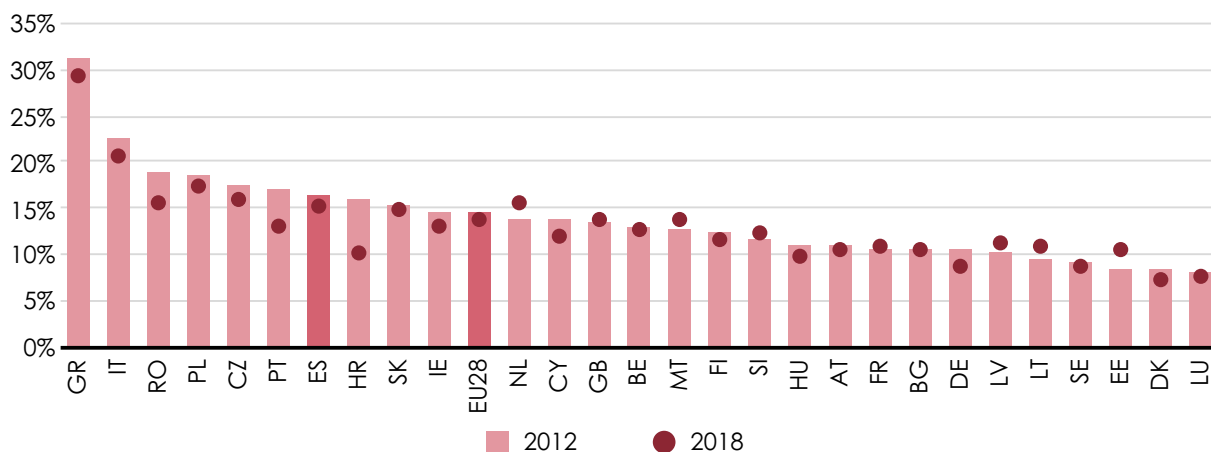
4.2. Comparativa internacional

4.2.1. Marco institucional y contexto económico

España tenía en 2012, al inicio del periodo de estudio, un porcentaje de trabajadores por cuenta propia del 16,3%, que se redujo en 2018 hasta el 15,2%. Estas cifras se sitúan por encima de la media europea, pero muy por debajo de Grecia o Italia, que encabezan la clasificación con porcentajes por encima del 20%, y entre Portugal y Croacia, que destacan por la reducción de su porcentaje de autónomos en el periodo. La reducción, si bien menos acusada, ha sido la tónica en el periodo, salvo en los Países Bajos y en las repúblicas bálticas, que presentan los incrementos más destacados.

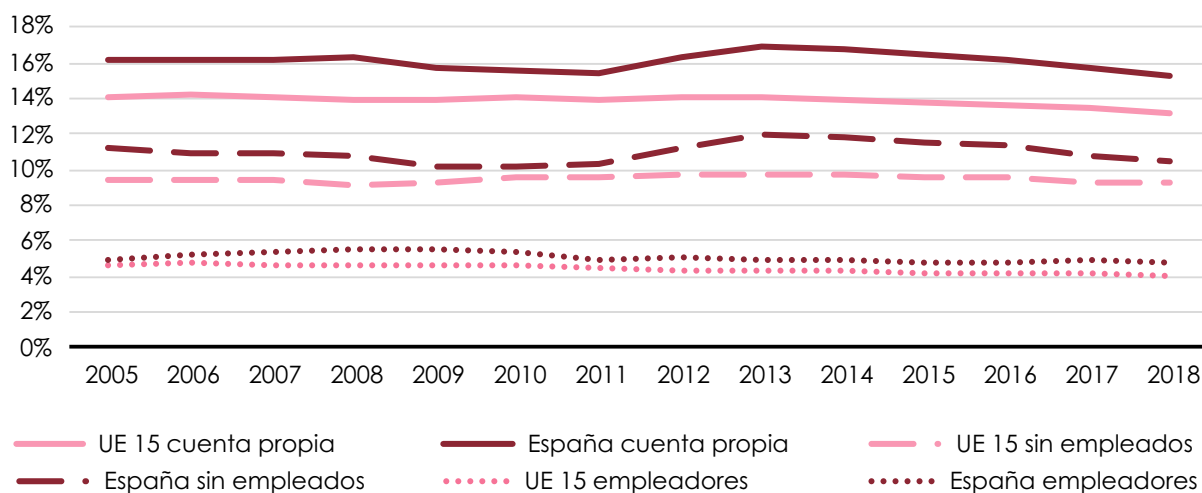
En España se observa un incremento del porcentaje de trabajadores por cuenta propia en 2012 hasta niveles anteriores a la crisis, alcanzando el máximo en 2013. García y Román (2019) apuntan a la introducción de la tarifa plana como una de las posibles causas del repunte observado entre 2011 y 2013, que se explica principalmente por el comportamiento de los trabajadores por cuenta propia sin asalariados.

GRÁFICO 33. PORCENTAJE DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA



Fuente: Labour Force Survey, Eurostat.

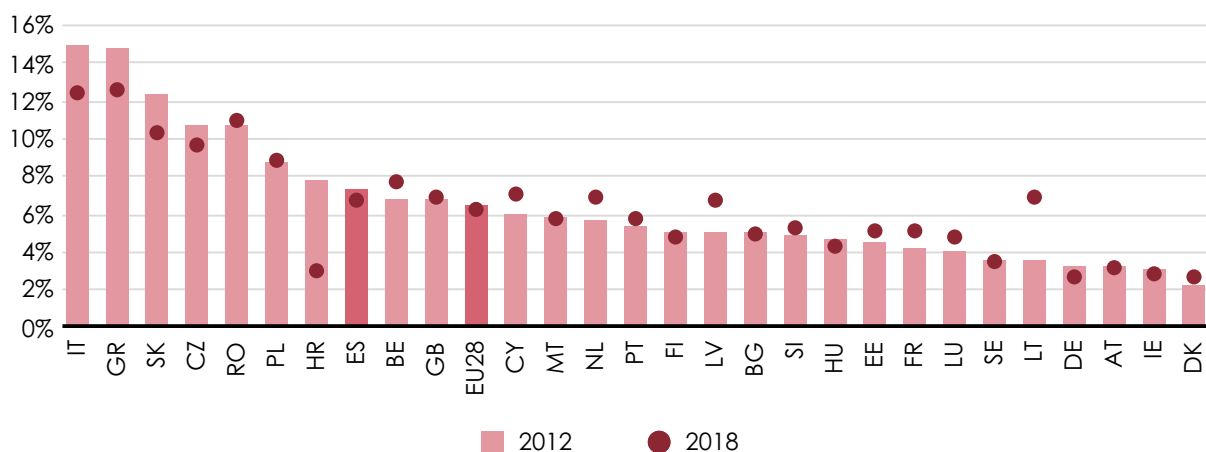
GRÁFICO 34. PORCENTAJE DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA SOBRE EL TOTAL DE TRABAJADORES



Fuente: Labour Force Survey, Eurostat.

Entre los jóvenes menores de 30 años, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia pasó del 7,3% en 2012 al 6,5% en 2018, ligeramente por encima de la media europea y en una posición relativa similar a la del conjunto de la población. Es llamativo el caso de Irlanda, que se sitúa alrededor de la media en el global, pero presenta uno de los porcentajes más bajos entre los jóvenes. En el caso contrario, pero menos acentuado, se encuentran Bélgica y Reino Unido.

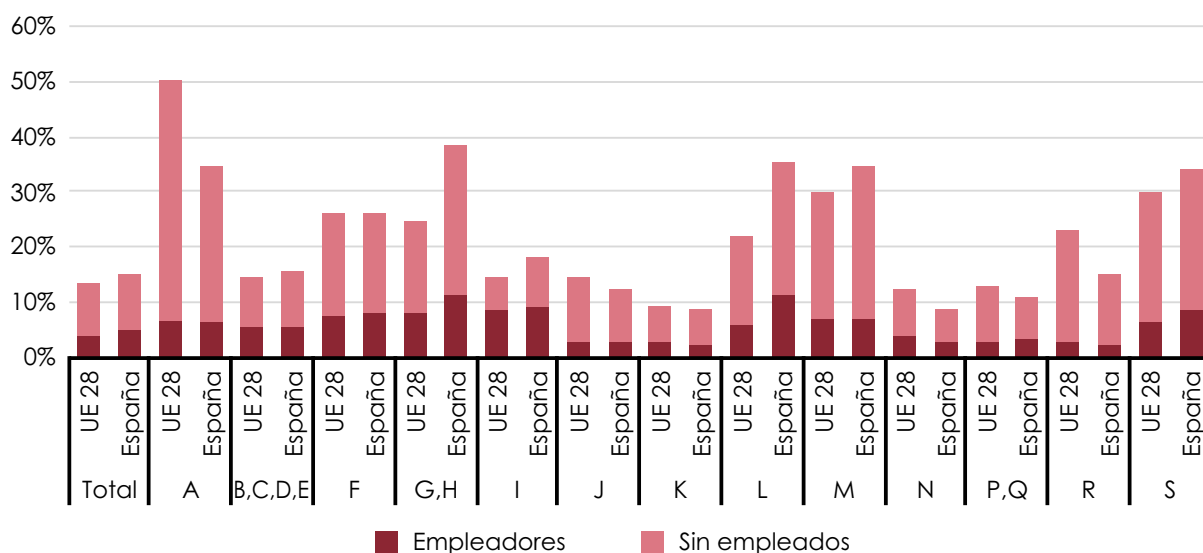
GRÁFICO 35. PORCENTAJE DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA ENTRE LOS MENORES DE 30 AÑOS



Fuente: Labour Force Survey, Eurostat.

Los sectores con un mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia son la agricultura, las actividades profesionales, el sector inmobiliario, el comercio y transporte y las actividades artísticas, tanto en España como en la Unión Europea, pero con algunas diferencias significativas en cuanto a su magnitud. Destaca el menor porcentaje que presenta España en agricultura y, en menor medida, en las actividades artísticas y recreativas. Por el contrario, en el sector del comercio y el transporte, así como en el inmobiliario, el porcentaje de autónomos está muy por encima de la media europea. En ambos casos, la diferencia se debe principalmente a los trabajadores autónomos sin empleados, aunque también es superior el porcentaje de empleadores.

GRÁFICO 36. PORCENTAJE DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD⁶³

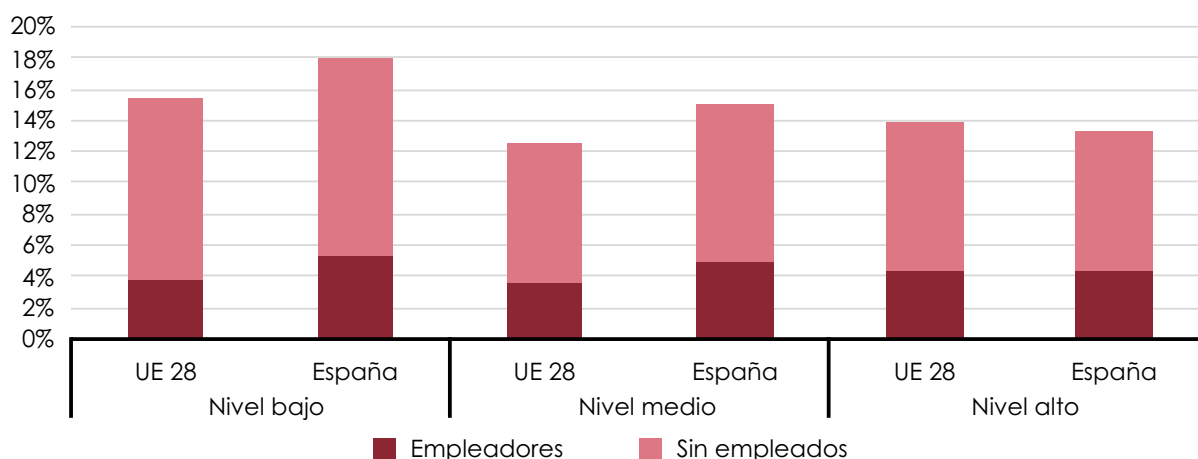


Fuente: Labour Force Survey, Eurostat. 2018.

El porcentaje de autónomos supera la media europea entre los trabajadores con nivel de estudios bajo y medio, y es ligeramente inferior entre trabajadores con nivel de estudios alto. Como recogen García y Román (2019), la evidencia empírica muestra que los individuos con bajo nivel educativo tienen una mayor probabilidad de recurrir al trabajo autónomo por motivo necesidad, mientras que las personas con estudios altos son más propensas a hacerlo por motivo oportunidad.

63 A corresponde a agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; B,C, D y E comprenden las industrias extractivas, industria manufacturera, suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado y suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación; F denota al sector de la construcción; G y H representan al comercio y la reparación de vehículos de motor, transporte y almacenamiento; I corresponde a hostelería, J a información y comunicaciones, K a actividades financieras y de seguros, L a actividades inmobiliarias; M representa las actividades profesionales, científicas y técnicas y N las administrativas y servicios auxiliares; P y Q agrupan la educación y las actividades sanitarias y de servicios sociales; R corresponde a actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento y S otros servicios.

GRÁFICO 37. PORCENTAJE DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA, SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS⁶⁴

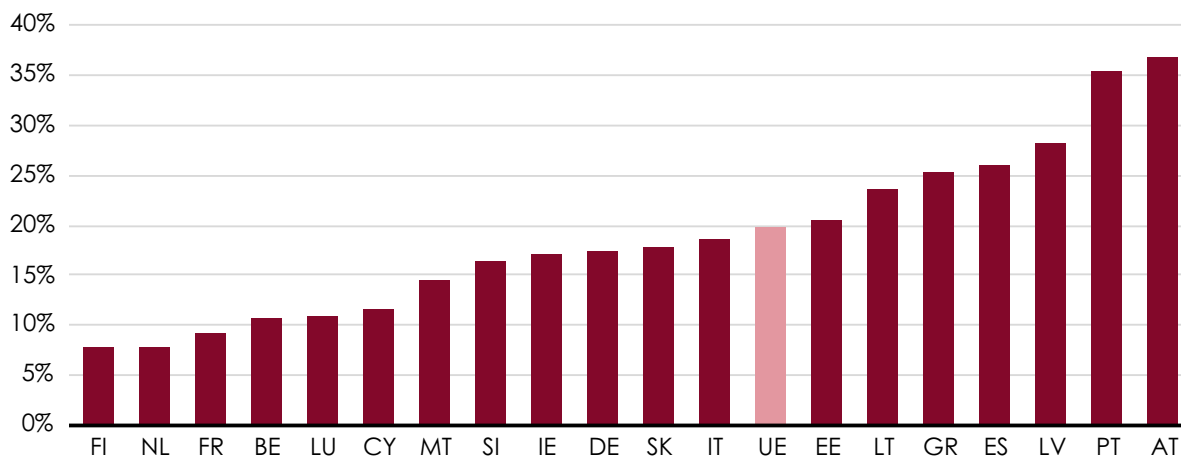


Fuente: Labour Force Survey, Eurostat. 2018.

España es el cuarto país de la eurozona con mayor porcentaje de autónomos por motivo necesidad. A partir de la Encuesta Europea de Condiciones Laborales (EWCS, por sus siglas en inglés) del año 2015, García y Román (2019) comparan el porcentaje de trabajadores por cuenta propia que recurren al autoempleo por falta de alternativas en España y en Europa. España se sitúa en cuarto lugar con un 26%, 6 puntos por encima de la media de la eurozona. El motivo necesidad se da en mayor medida entre las mujeres y los trabajadores con nivel de estudios bajo, pero, sobre todo, llama la atención que, entre los menores de 25 años supera el 60% del total, muy por encima de los jóvenes de la eurozona.

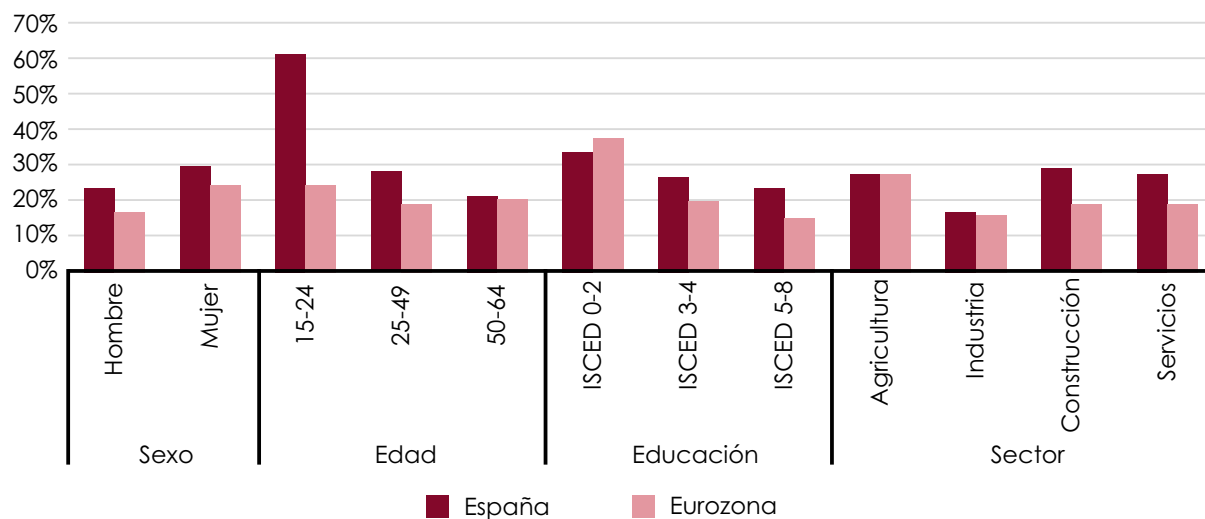
⁶⁴ Nivel bajo incluye los niveles 0 a 2 de la ISCED 2011, nivel medio comprende el 3 y el 4 y nivel alto, del 5 al 8.

GRÁFICO 38. PORCENTAJE DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA POR MOTIVO DE NECESIDAD



Fuente: European Working Conditions Survey, Eurofound. 2015.

GRÁFICO 39. PORCENTAJE DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA POR MOTIVO DE NECESIDAD, SEGÚN CARACTERÍSTICAS



Fuente: European Working Conditions Survey, Eurofound. 2015.

4.2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

En España, el trabajo por cuenta propia está regulado desde 2007 por el Estatuto del Trabajo Autónomo, que supuso un esfuerzo de consolidación y sistematización de la normativa, hasta entonces dispersa, pionero en Europa. En su artículo 4, el estatuto equipara los derechos de los trabajadores por cuenta propia a los de los trabajadores por cuenta ajena, sentando las bases para una convergencia que se ha ido produciendo en los desarrollos legislativos posteriores.

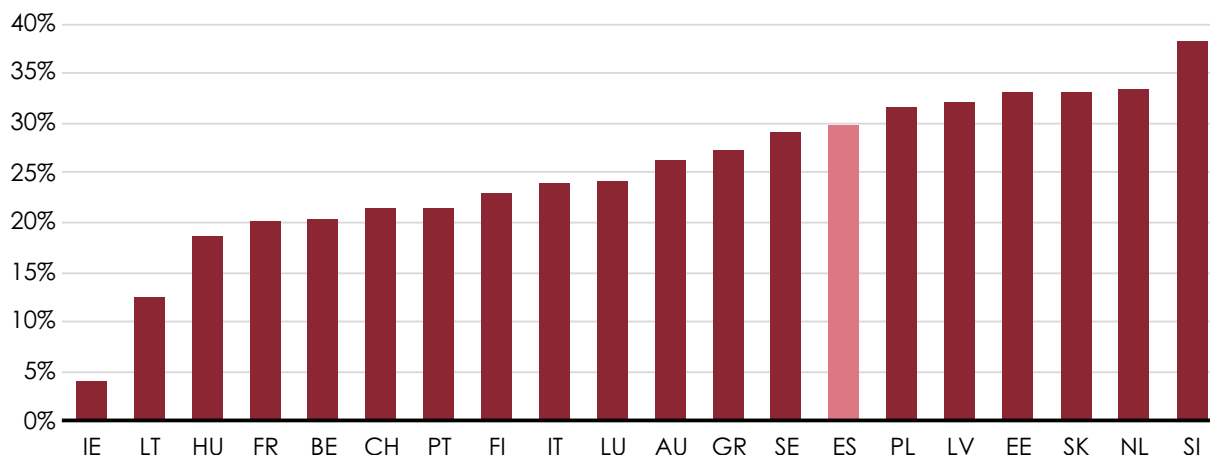
El marco normativo de los trabajadores por cuenta propia presenta importantes disparidades entre los países de la Unión Europea en cuanto a la existencia de uno o varios regímenes de cotización específicos, respecto a las coberturas y el nivel de protección social de los trabajadores y sobre la base y el tipo de cotización. Si se considera además la situación del trabajo autónomo en comparación con el empleo asalariado en cada uno de los países, resulta muy complejo realizar una comparativa internacional.

La base de datos de impuestos de la OCDE dedica un apartado a las cotizaciones sociales, distinguiendo entre asalariados y trabajadores por cuenta propia, pero la información complementaria es escasa para poder explotar convenientemente los datos. A grandes rasgos se observa que en la mayor parte de los países la base de cotización está constituida por las ganancias brutas anuales y, también en la mayoría de los casos, se aplica un único tipo a los ingresos comprendidos entre los umbrales mínimo y máximo establecidos. Sin embargo, existe un número minoritario de países en los que se aplican tipos marginales progresivos a cada tramo de ingresos, entre los que destaca Francia por su progresividad, ya que, además, no parte de una base mínima independiente del nivel de ingresos.

Con todas las limitaciones expresadas anteriormente en cuanto a la comparabilidad de las bases y de las coberturas, se muestran en el gráfico los tipos que se aplicarían en los distintos países a la base mínima de cotización en España⁶⁵ en 2019.

⁶⁵ Se toma como referencia la base mínima de cotización en España, que es la elegida por el 84% de los autónomos.

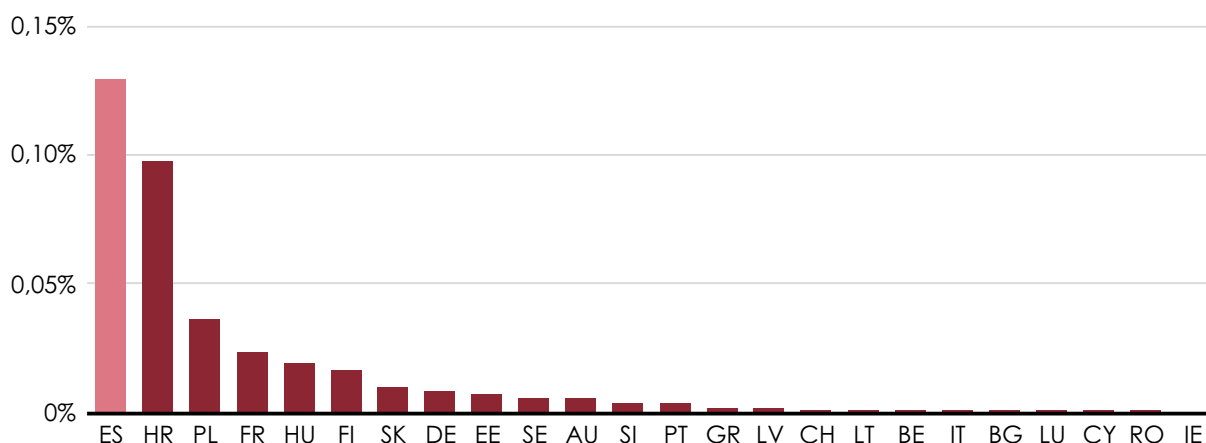
GRÁFICO 40. TIPOS LEGALES DE COTIZACIÓN⁶⁶ PARA TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE, Tax Database, Table III.3. 2019.

España fue en 2018 el país de la Unión Europea que dedicó un mayor porcentaje del PIB a incentivar⁶⁷ el trabajo autónomo, según la información proporcionada por la base de datos sobre políticas del mercado de trabajo de la Comisión Europea, Labour Market Policies Database. De nuevo, las especificidades de cada país recomiendan tomar esta comparativa con cautela.

GRÁFICO 41. GASTO EN INCENTIVOS AL TRABAJO AUTÓNOMO, EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Comisión Europea, Labour Market Policy Database. 2018.

66 Se calcula el tipo general que correspondería a la base mínima en España, aplicando los tipos marginales correspondientes en cada país o los pagos únicos, según corresponda.

67 Para una mejor comparabilidad, se consideran aquí todos los tipos de incentivos (beneficios fiscales, subvenciones, etc.), no solo las cotizaciones sociales reducidas, puesto que todos los países salvo España reportan un gasto nulo en el apartado de reducciones en las cotizaciones sociales. En España, algo menos de la mitad corresponde a esa partida.

En Francia se contempla una exoneración de cotizaciones sociales, variable en función de los ingresos, durante el primer año para los emprendedores que se den de alta como autónomos. La exoneración tiene una duración de doce meses desde la fecha de alta en el régimen correspondiente de seguridad social, y consiste en una exoneración total si los ingresos profesionales son inferiores a 30.393 euros, en una exoneración parcial y progresiva, si los ingresos son superiores a 30.393 euros e inferiores a 40.524 euros y no resulta aplicable por encima de este umbral de ingresos.

Italia presenta una casuística compleja según el grupo profesional y con condiciones especiales para quienes no superan los 65.000 euros de ingresos. En el caso de los *freelancers*, por ejemplo, las cotizaciones sociales son un porcentaje de los ingresos, sin límite inferior.

En Portugal, los trabajadores pueden elegir la base de cotización como en España y los incentivos se instrumentan principalmente a través de líneas de crédito muy ventajosas y de la posibilidad de capitalizar la prestación de desempleo.

4.3. Evaluación⁶⁸

En la literatura académica se encuentran resultados positivos en determinados programas de incentivos al empleo autónomo, pero no hay evidencia de su bondad en términos económicos, como generadores de empleo adicional o en términos de los propios ingresos de los participantes. En general, los programas evaluados, en su mayor parte en Alemania, Francia o Suecia, exigen la presentación por parte de los participantes de un plan de negocio y en algunos casos, incluyen formación. Una revisión de los estudios sobre este tema se puede encontrar en Cueto, Mayor, y Suárez (2017). En ese trabajo los autores evalúan la tarifa plana para jóvenes que se analiza también en este estudio, y no encuentran efectos sobre la supervivencia del empleo autónomo⁶⁹.

68 Para una exposición detallada de los ejercicios de evaluación, consultar el anexo metodológico.

69 El enfoque metodológico de ambos trabajos sobre la supervivencia de los autónomos es similar, pero en el trabajo de Cueto *et al.* (2017) no se tuvo acceso a los datos reales de beneficiarios de los distintos programas. En ese sentido, a evidencia mostrada en el presente estudio se basa en una mejor identificación del grupo de tratamiento y de control. Además, se completa con una evaluación de los efectos sobre la probabilidad de emprendimiento.

En el presente estudio, se evalúa si la tarifa plana ha impulsado el trabajo autónomo, por un lado, y si ha contribuido al mantenimiento o supervivencia de los empleos. En primer lugar, se analiza si la introducción de la tarifa plana fomentó el trabajo autónomo. Para ello, se estudia si se produjo algún cambio en la probabilidad de que los individuos elegibles, esto es, los que podrían beneficiarse de la reducción de cuotas, pasasen desde una situación de desempleo a iniciar una actividad por cuenta propia. En segundo lugar, se evalúa si la tarifa plana contribuye al mantenimiento de ese empleo por cuenta propia que se ha beneficiado de cotizaciones sociales reducidas. En este caso, lo que se analiza es la probabilidad de que un trabajador por cuenta propia cese en su actividad, distinguiendo el periodo de cuotas reducidas del periodo posterior a la finalización del incentivo.

En ambos casos, el objetivo último es estimar el efecto causal de la medida. Se utiliza para ello el estimador de diferencias en diferencias, que compara la evolución de un resultado de interés en el grupo de beneficiarios y en un grupo de control formado por no beneficiarios de características similares a los primeros. Esta metodología se combina con el uso de modelos de duración, que permiten tener en cuenta el tiempo que el individuo ha pasado en cada situación (empleo o desempleo).

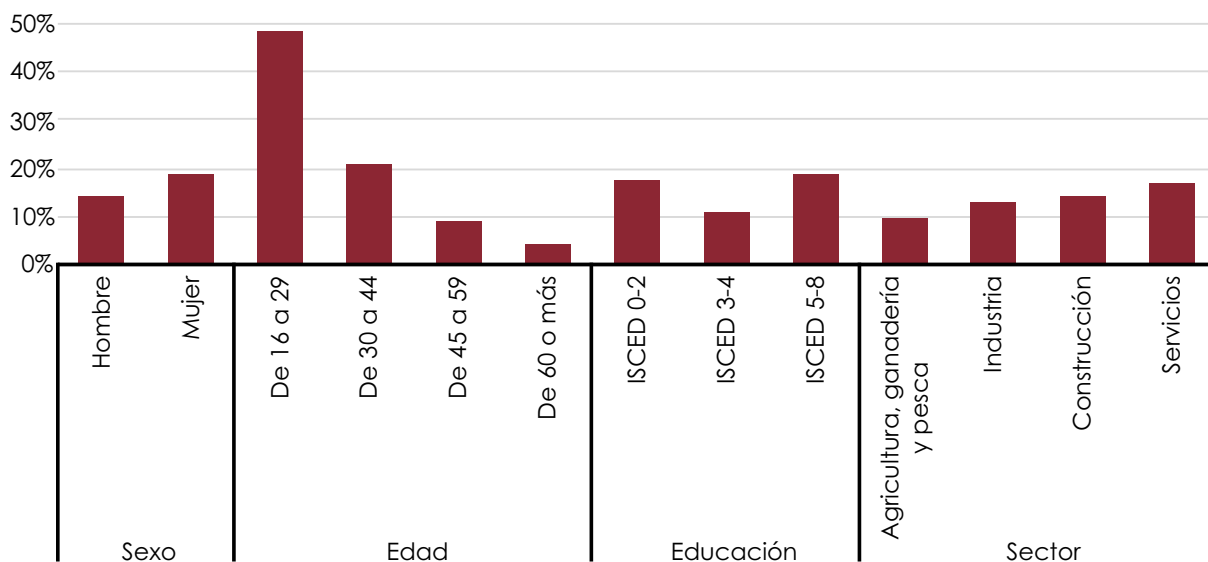
Las evaluaciones se completan con un análisis descriptivo de los beneficiarios.

4.3.1. Análisis descriptivo

En 2018, alrededor de un 45% de las altas de trabajadores autónomos se acogieron a la tarifa plana, porcentaje que desde 2014 había permanecido ligeramente por debajo del 40%.

Del total de autónomos en alta en 2018, algo más de un 10% se estaba beneficiando de la tarifa plana, pero este porcentaje alcanza el 48% entre los menores de 30 años. La incidencia es mayor entre las mujeres que entre los hombres y entre los niveles educativos bajos y altos que en los intermedios. Es en el sector servicios donde se encuentra un porcentaje de beneficiarios mayor, con valores entre el 20% y el 25% en las ramas de educación, información y comunicaciones, actividades recreativas, actividades inmobiliarias y actividades sanitarias y de servicios sociales.

GRÁFICO 42. PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS DE TARIFA PLANA SOBRE EL TOTAL DE AUTÓNOMOS DE LA CATEGORÍA⁷⁰



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de beneficiarios y la MCVL. 2018

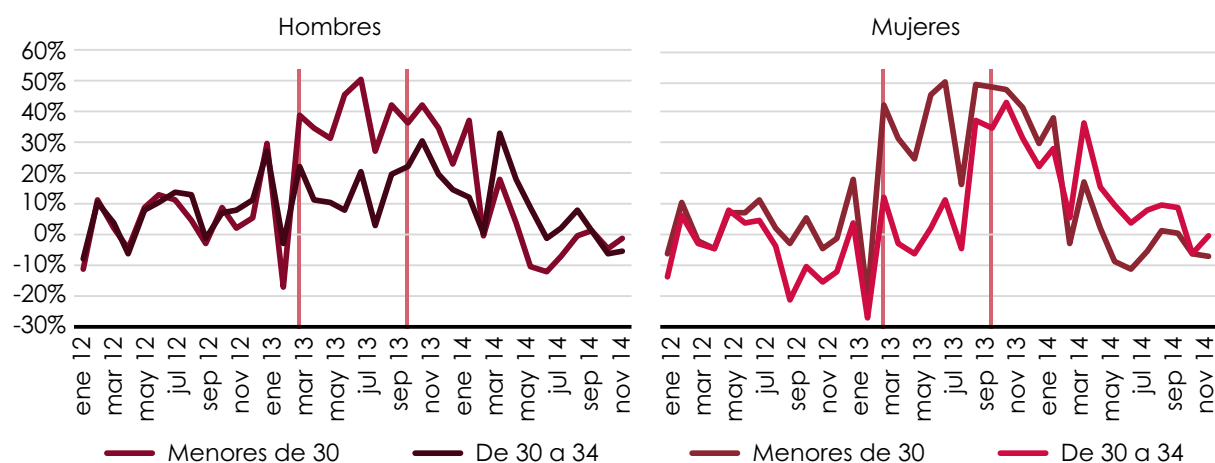
4.3.2. Evaluación de la introducción de la tarifa plana

Desde marzo de 2013, los jóvenes menores de 30 años que se dieron de alta como autónomos pudieron beneficiarse de una reducción en la cuota equivalente al 80% de la cuota mínima por contingencias comunes durante 6 meses, del 50% durante los 6 siguientes y del 30% los restantes hasta completar 30 meses desde el alta. Estas reducciones solo eran aplicables a trabajadores que no hubieran tenido un alta previa en los cinco años anteriores y siempre que no tuvieran trabajadores a su cargo. Las altas que no cumplieren los requisitos tenían una reducción del 30% durante 30 meses, medida en vigor para cualquier alta de jóvenes desde 2007.

Según los datos de la TGSS, con la entrada en vigor de la medida se produjo un importante incremento de las altas en el RETA de menores de 30 años en comparación con el grupo de edad comprendido entre los 30 y 34 años, que hasta el momento había evolucionado de forma similar, como muestra el gráfico 43. El análisis econométrico pretende determinar si esas diferencias se mantienen después de tener en cuenta todas las variables relacionadas con el efecto de interés y si son, por tanto, atribuibles a la medida.

⁷⁰ Los beneficiarios se calculan con las bases de datos de bonificaciones y reducciones, y los autónomos por categoría se estiman con la MCVL.

GRÁFICO 43. VARIACIÓN ANUAL DE LAS ALTAS DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS, POR SEXO Y EDAD



Fuente: TGSS.

Así, en este apartado se analiza si la introducción de la medida produjo algún cambio en la probabilidad de que un joven desempleado iniciase una actividad por cuenta propia. Para ello se compara dicha probabilidad estimada para los individuos menores de 30 años que no tuvieron un alta como autónomo en los últimos cinco años y que, por tanto, pueden acogerse a la tarifa plana (grupo de tratamiento), con la correspondiente a jóvenes entre 30 y 34 años sin altas previas en RETA en los cinco años anteriores, que no pueden beneficiarse del incentivo únicamente por su edad (grupo de control). Dado que desde octubre de 2013 los individuos del grupo de control también pueden beneficiarse de la medida, el periodo de análisis ha de limitarse al periodo entre marzo y septiembre de 2013. En consecuencia, se considera un periodo previo al tratamiento de similar duración, desde el inicio del tercer trimestre de 2012.

La ecuación que se estima es la siguiente:

$$P(\text{sale}_{it} = 1 \mid \text{controles}) = F(\alpha_0 + \alpha_1 \ln D_{it} + \alpha_2' X_{it} + \delta_t + \gamma_1 E_i + \gamma_2 E_i P_t),$$

donde D_{it} mide el tiempo que el individuo lleva en el desempleo; E_i es una variable dicotómica que toma valor 1 para los individuos elegibles y 0 para el resto; P_t es otra variable dicotómica que toma valor 1 a partir del momento en el que la política entra en vigor; δ_t es un vector de variables binarias temporales (anuales y mensuales) que captan el efecto del momento del tiempo sobre dicha salida; X_{it} es un vector de otros controles o variables explicativas de la probabilidad de salir del desempleo, y la función $F(\cdot)$ es una distribución normal estándar. El parámetro de interés viene dado por la interacción $E_i P_t$, es decir, la diferencia en la probabilidad de salir del desempleo del grupo de tratados a partir de la aplicación de la política. Se computa su efecto marginal medio.

Para esta estimación, se utiliza un panel mensual de datos construido a partir de los ficheros personales y de afiliación correspondientes a las olas de 2012 a 2017 de la MCVL, considerando la información de la trayectoria laboral de los individuos desde 2003 hasta 2017. Con las afiliaciones registradas se construyen los episodios mensuales de desempleo de cada individuo, y se obtiene así un panel mensual con una variable que indica, en cada episodio, si el individuo inicia una actividad por cuenta propia en el mes siguiente.

Los resultados obtenidos⁷¹ muestran que la tarifa plana para jóvenes aumentó la probabilidad de que los desempleados menores de 30 años se dieran de alta como trabajadores por cuenta propia. El efecto positivo se encuentra únicamente en personas desempleadas durante períodos muy cortos y con un empleo temporal previo. La tasa de salida media del desempleo al empleo autónomo, en términos mensuales, es del 0,48% y aumentaría, gracias a la política, en 0,084 puntos porcentuales, un aumento que en términos relativos representa un 17,5%. Sin embargo, cuando solo se utiliza en la estimación episodios de desempleo de más de 30 días de duración, el resultado deja de ser significativo. Esto indicaría que el efecto se debe básicamente a episodios muy cortos de desempleo, o a lo que podemos llamar transiciones directas de un empleo a otro, y que no se encuentra evidencia de ese efecto positivo entre episodios de desempleo de duración superior al mes.

TABLA 22. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LA TARIFA PLANA EN LA PROBABILIDAD DE SALIDA DEL DESEMPLEO AL EMPLEO AUTÓNOMO, POR TIPO DE EMPLEO PREVIO Y DURACIÓN DEL EPISODIO DE DESEMPLEO

	Todos	Temporal	Indefinido
Todos los episodios de desempleo	0,00084*** (0,00031)	0,00064** (0,00032)	0,00160 (0,00100)
Solo episodios de más de 7 días	0,00055* (0,00033)	0,00042 (0,00030)	0,00121 (0,00100)
Solo episodios de más de 15 días	0,00054* (0,00032)	0,00046 (0,00030)	0,00095 (0,00100)
Solo episodios de más de 30 días	0,00044 (0,00031)	0,00042 (0,00029)	0,00059 (0,00090)

Fuente: MCVL. Efectos marginales medios.
Errores estándar entre paréntesis.

71 Dado que las mujeres del grupo de control pueden beneficiarse de las reducciones y bonificaciones establecidas en el apartado 1 de la disposición adicional trigésima quinta del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994), el efecto estimado es la combinación del efecto diferencial de la tarifa plana sobre dichas reducciones en el caso de las mujeres, y del efecto de la tarifa plana en comparación con no tener ningún incentivo en el caso de los hombres.

No hay evidencia de que la tarifa plana haya tenido efecto sobre los desempleados con baja cualificación o bajo nivel educativo. Por nacionalidad, solo se encuentra efecto sobre los parados con nacionalidad española.

TABLA 23. ESTIMACIÓN DEL EFECTO CAUSAL DE LA TARIFA PLANA EN LA PROBABILIDAD DE SALIDA DEL DESEMPLEO AL EMPLEO AUTÓNOMO. HETEROGENEIDAD DE LOS EFECTOS POR NIVEL DE CUALIFICACIÓN, ESTUDIOS Y NACIONALIDAD

	Cualificación empleo anterior	Nivel de estudios	Nacionalidad	
Bajo	0,00048 (0,00053)	0,00011 (0,00083)	Española	0,00094*** (0,00036)
Medio	0,00077* (0,00045)	0,00102*** (0,00039)	Extranjera	0,00038 (0,00056)
Alto	0,00185** (0,00093)	0,00131* (0,00070)		

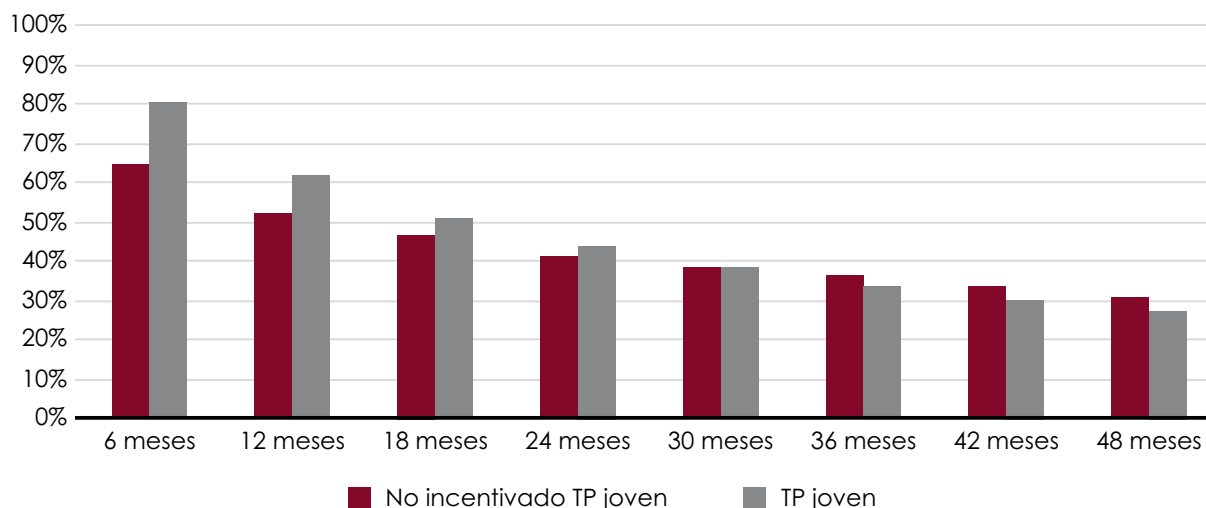
Fuente: MCVL. Efectos marginales medios.
Errores estándar entre paréntesis.

Se han realizado estudios de robustez complementarios teniendo en cuenta distintas franjas de edad en los grupos de tratamiento y control, permitiendo que el efecto varíe con la duración de los episodios de desempleo y considerando únicamente submuestras formadas por episodios de corta duración. Los estimaciones obtenidas refuerzan los resultados descritos en este apartado.

4.3.3. Evaluación del efecto de la tarifa plana sobre el mantenimiento del empleo autónomo

La supervivencia de los jóvenes autónomos beneficiarios de tarifa plana es superior a la de los no beneficiarios. Sin embargo, la diferencia se reduce con el tiempo y las cifras se igualan una vez que finaliza el periodo de cuotas reducidas, al completar el tercer año. El objetivo de la evaluación es determinar si las diferencias que se observan en el gráfico se pueden atribuir a la tarifa plana, una vez que se controlan las características de beneficiarios y no beneficiarios.

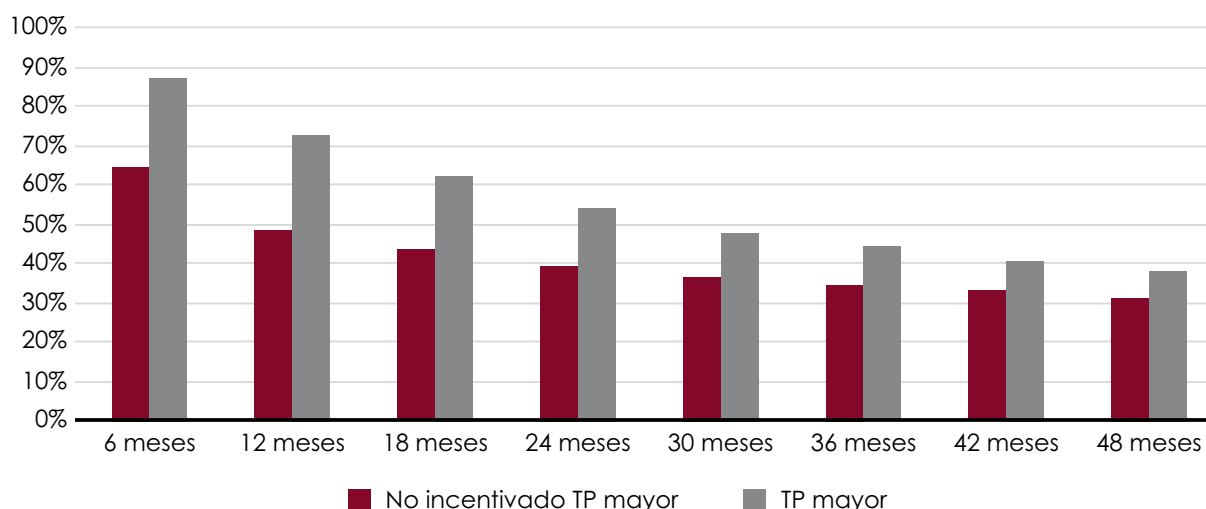
GRÁFICO 44. PORCENTAJE DE ALTAS EN EL RETA QUE SIGUEN EN ALTA DESDE EL INICIO DE LA ACTIVIDAD, MENORES DE 30 AÑOS⁷²



Fuente: MCVL 2018 y vidas laborales de los beneficiarios de tarifa plana.

El descriptivo muestra un comportamiento algo distinto para los mayores de 30 años, donde la tarifa plana parece tener mayor efecto en la supervivencia y, aunque también decreciente, se mantiene tras el periodo de cuotas reducidas que, en este caso es de dos años. Esta hipótesis, sin embargo, no se ha comprobado, puesto que el análisis econométrico se ha llevado a cabo únicamente para los jóvenes, que es para quienes los cambios normativos facilitan la evaluación de los efectos de la tarifa plana.

GRÁFICO 45. PORCENTAJE DE ALTAS EN EL RETA QUE SIGUEN EN ALTA DESDE EL INICIO DE LA ACTIVIDAD, MAYORES DE 30 AÑOS



Fuente: MCVL 2018 y vidas laborales de los beneficiarios de tarifa plana.

⁷² Hombres menores de 30 años, mujeres menores de 35 años.

El segundo ejercicio de evaluación estudia el efecto de la tarifa plana en la supervivencia de los autónomos menores de 30 años que se acogieron a la misma al inicio de su actividad. Para ello, se analiza la probabilidad de que los jóvenes entre 25 y 29 años que se beneficiaron de la tarifa plana entre marzo y septiembre de 2013 abandonen el empleo autónomo en los trimestres siguientes al alta. Esa probabilidad se compara con la de jóvenes de 25 a 29 años que se dieron de alta como autónomos en los seis meses previos al comienzo de la tarifa plana, sin tener ningún alta en autoempleo en los cinco años previos. En la comparación se distinguen dos periodos distintos: mientras el trabajador se está beneficiando del incentivo (periodo de cuotas reducidas) y una vez que el incentivo se agota⁷³.

La ecuación base que se estima es la siguiente:

$$P(\text{sale}_{it}=1 \mid \text{controles}_{it}) = F(\alpha_0 + \alpha_1 \ln D_{it} + \alpha_2' X_{it} + \delta_t + \gamma_1 T_i + \gamma_2 A_{it}),$$

donde D_{it} mide el tiempo que el individuo lleva en el desempleo; δ_t es un vector de variables binarias temporales (anuales y trimestrales) que captan el efecto del momento del tiempo sobre dicha salida; X_{it} es un vector de otros controles o variables explicativas de la probabilidad de salir del desempleo; T_i es una variable dicotómica que toma valor 1 para los individuos tratados y cero para el resto y la variable A_{it} toma valor 1 a partir del momento en el que el individuo deja de recibir el incentivo del que se estaba beneficiando. Finalmente, la función $F(\cdot)$ es una distribución normal estándar. Los efectos marginales medios asociados a los parámetros γ_1 y γ_2 proporcionan los coeficientes de interés, es decir, la diferencia en probabilidad de salir del empleo del grupo de tratados frente a lo no tratados, y la diferencia entre el periodo incentivado y el periodo posterior.

En este caso, la metodología de evaluación está limitada por el propio diseño del incentivo. Puesto que uno de los requisitos para ser beneficiario es no haber estado dado de alta como autónomo en los últimos cinco años, no es posible aplicar aquí un enfoque de diferencias en diferencias. Así, la identificación del efecto de interés depende de que las variables observables que se incluyen en el modelo corrijan suficientemente los posibles sesgos de selección existentes. Además, los individuos tratados pueden diferir del grupo de control en algunos aspectos que no se han podido controlar con la información disponible. Los jóvenes del grupo de control se dieron de alta bajo un incentivo menos generoso, por lo que podrían ser más favorables al éxito en el autoempleo. También puede diferir el tipo de negocios emprendidos, ya que los autónomos del grupo de control pueden tener trabajadores⁷⁴ a su cargo, mientras que no tenerlos es un requisito de la tarifa plana en el periodo analizado.

⁷³ En este ejercicio, el incentivo es el establecido a nivel estatal y se agota a los 30 meses del alta. En un análisis complementario se han tenido en cuenta los complementos autonómicos a la tarifa plana, que, en muchos casos, suponen una extensión del periodo de cuotas reducidas.

⁷⁴ El número de trabajadores de la cuenta de cotización o de la empresa solo se proporciona en los ficheros de vidas laborales para las afiliaciones al Régimen General de la Seguridad Social.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el grupo de control se beneficia de un incentivo⁷⁵ similar pero menor en cuantía: todos los individuos de 30 o menos años pueden beneficiarse de reducciones y bonificaciones del 30% por un periodo total de 30 meses. Por tanto, el análisis arroja el resultado diferencial de la tarifa plana frente al incentivo en cuestión.

Este ejercicio de evaluación se lleva a cabo con los datos anonimizados de los beneficiarios de la tarifa plana entre 2013 y 2018, proporcionados por el SEPE y la TGSS específicamente para este proyecto. La información se complementa con la MCVL para el grupo de control. A partir de los episodios de afiliación de ambas fuentes se construye un panel trimestral donde la variable de análisis indica si el trabajador ha cesado en la actividad por cuenta propia en el trimestre siguiente.

La tarifa plana reduce la probabilidad de que sus beneficiarios abandonen el trabajo autónomo. Una vez que se dejan de recibir los incentivos, la probabilidad de salida se incrementa. En particular, los individuos que se dan de alta con tarifa plana tienen una tasa de salida mensual 1,01 puntos porcentuales menor, en media, que quienes se dieron de alta bajo la reducción del 30%, lo que supone un 10,5% menos. Una vez que se han agotado los incentivos, el segundo coeficiente de la segunda columna de la tabla 24 indica que la probabilidad de abandonar el autoempleo aumenta 1,82 puntos porcentuales para ambos grupos.

TABLA 24. MODELO DE RIESGO SIMPLE PARA LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LA TARIFA PLANA SOBRE EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO EN MENORES DE 30 AÑOS

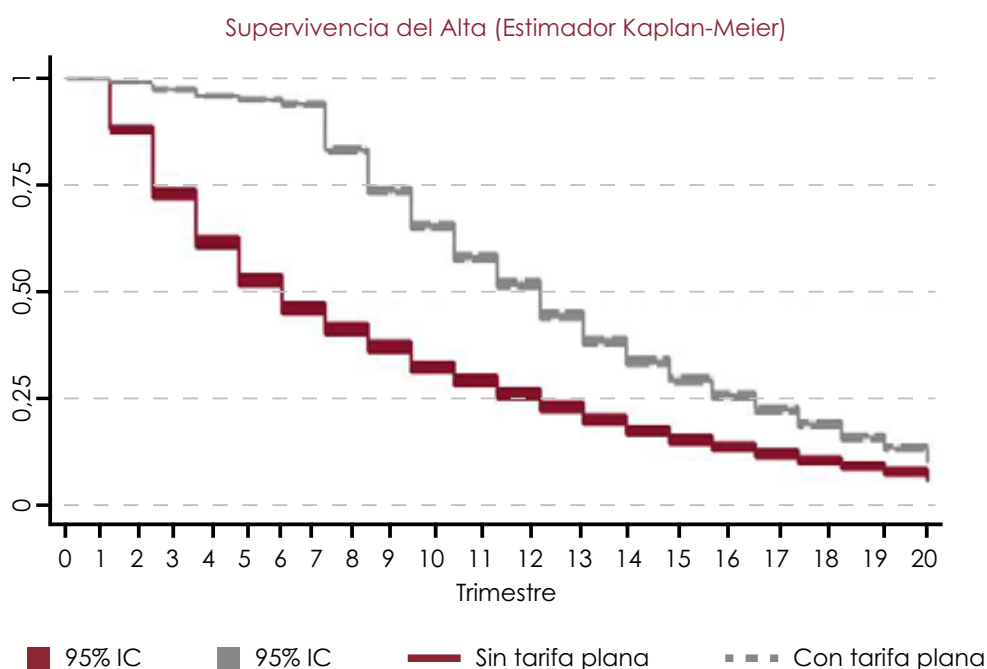
	Efecto marginal medio (1)	Efecto marginal medio (2)
Tratados	-0,0101*** (0,0006)	-0,0085*** (0,0006)
Incentivo agotado		0,0182*** (0,0013)

Fuente: Vidas laborales TGSS y ficheros bonificaciones y reducciones.
Errores estándar entre paréntesis.

75 Apartado 1 de la disposición adicional trigésima quinta del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Un análisis de supervivencia que utiliza el estimador de Kaplan-Meier sobre los mismos grupos de tratamiento y control que en el modelo anterior muestra cómo los beneficiarios de tarifa tienen una probabilidad de continuar en alta mucho mayor durante los primeros trimestres, para ir convergiendo paulatinamente con los no beneficiarios a medida que se reduce el importe bonificado.

GRÁFICO 46. PROBABILIDAD DE SUPERVIVENCIA EN EL TRABAJO AUTÓNOMO DESDE EL MOMENTO DEL ALTA. MENORES DE 30 AÑOS



4.3.4. Ejercicio de evaluación teniendo en cuenta los complementos autonómicos a la tarifa plana

Por último, se trata de confirmar que los resultados encontrados no están condicionados por los complementos a la tarifa plana por parte de las comunidades autónomas. Para ello, se ha realizado un ejercicio complementario al presentado en el apartado 4.3.2, teniendo en cuenta la variabilidad regional que introducen los complementos autonómicos a la tarifa plana.

Las comunidades autónomas, mediante convocatorias anuales de subvenciones, también destinan parte de su presupuesto a incentivar el emprendimiento. Para realizar este ejercicio, se ha llevado a cabo una exhaustiva revisión normativa para reco-

pilar los incentivos al emprendimiento ofrecidos por las 17 comunidades autónomas entre los años 2004 y 2017.

Se toma como punto de partida el modelo diseñado para evaluar la política de ámbito nacional y se añade información específica sobre la existencia de subvenciones regionales a lo largo del mismo periodo objeto de análisis. Así, la ecuación a estimar es la siguiente:

$$P(\text{sale}_{irt}=1 \mid \text{controles}) = F(\alpha_0 + \alpha_1 D_{it} + \alpha_2 X_{irt} + \beta_0 E_i + \beta_1 P_t + \beta_2 ET_{it} + \gamma_1 PR_{rt} + \gamma_2 ER_{irt} + \delta_i),$$

donde el subíndice r representa la comunidad autónoma y se incluyen dos variables adicionales sobre la especificación inicial: PR_{rt} es una variable que toma el valor 1 si en el individuo i se encuentra en un periodo t y región r donde había incentivos regionales para autónomos y 0 en caso contrario, y ER_{irt} toma el valor 1 si el individuo i se encuentra en un periodo t y región r donde había incentivos regionales para autónomos y además es elegible para ellos.

Como en los ejercicios de evaluación de los incentivos nacionales, el coeficiente de interés viene dado por el coeficiente de la interacción β_2 , con el interés añadido de que se controla por el mismo tipo de incentivo nacional objeto de evaluación, pero gestionado por las comunidades autónomas. El resto de regresores se corresponden con los presentados en el apartado 4.3.2.

El efecto positivo de la tarifa plana en la probabilidad de darse de alta en el empleo autónomo se mantiene cuando controlamos por la existencia de subvenciones regionales a este tipo de empleo. Por otro lado, no se encuentra evidencia de efecto de los incentivos regionales sobre las altas. En la tabla 25 se presentan los resultados obtenidos para el modelo de referencia, que mide el efecto causal de la tarifa plana, para el modelo que mide solo el efecto causal de los incentivos regionales y para el modelo que incluye ambos efectos, la tarifa plana y los incentivos regionales.

En ninguno de los modelos el coeficiente del incentivo regional es estadísticamente significativo.

TABLA 25. ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS CAUSALES DE LA TARIFA PLANA SOBRE LA SALIDA DEL PARO AL TRABAJO AUTÓNOMO, CONTROLANDO POR LOS INCENTIVOS REGIONALES

	Nacional	Regional	Ambos
Elegible#Post $\{\beta_2, \text{Nacional}\}$	-0,005218*** (0,000466)	-0,000702** (0,000335)	-0,000497** (0,000248)
Elegible $\{\gamma_2, \text{Regional}\}$	0,010850*** (0,000949)	0,002647*** (0,000985)	0,001765** (0,000721)
Observaciones	805.886		

Fuente: MCVL. Efectos marginales medios y errores estándar entre paréntesis.

4.3.5. Ejercicio de cuantificación

En este apartado se traducen los efectos encontrados en las evaluaciones a empleos y tiempo de supervivencia y se hace un análisis coste-beneficio⁷⁶ de la medida evaluada. Por lo expuesto anteriormente, el ejercicio se realiza considerando únicamente las altas en tarifa plana de menores de 30 años durante el año 2013 y el horizonte temporal de la cuantificación es el fin del periodo de cuotas reducidas. Se trata así de evitar hipótesis de comportamiento a medio-largo plazo que comportan un mayor grado de incertidumbre.

En primer lugar, se convierten los efectos marginales medios estimados para la probabilidad de iniciar un trabajo por cuenta propia y para el mantenimiento del empleo en puestos de trabajo y en meses de supervivencia, respectivamente.

En segundo lugar, se compara el saldo neto⁷⁷ de la Seguridad Social por las altas de jóvenes de 2013 en tarifa plana, con los ingresos y gastos que habrían ocurrido en un escenario contrafactual construido bajo las siguientes hipótesis:

- Los jóvenes que se dieron de alta debido a la política se habrían distribuido entre ocupados, parados e inactivos según los datos del INE para el primer trimestre de 2013, cuando se puso en marcha la medida.

76 Para este ejercicio no se ha contado con datos de ingresos de los autónomos, lo que supone una limitación de sus resultados.

77 Saldo neto = cotizaciones ingresadas por las altas atribuibles a la política - reducciones y bonificaciones de todas las altas en tarifa plana en 2013.

- Los ocupados habrían cotizado a la Seguridad Social según los tipos vigentes en 2013 y la base media estimada para menores de 2013⁷⁸ por el mismo tiempo que estuvieron, de media, en alta como autónomos.
- Los desocupados acceden a las prestaciones de desempleo contributiva o asistencial según la tasa de cobertura y la distribución entre niveles al inicio de la medida⁷⁹, por el periodo medio pendiente de consumir estimado para el año 2013⁸⁰. Se considera una horquilla de gasto/ahorro que varía entre una situación en la que todos los beneficiarios de prestación contributiva tienen derecho a una prestación asistencial al agotar la primera y la situación contraria en la que ninguno recibe prestación asistencial tras finalizar la contributiva.
- Las altas que habrían tenido lugar sin la medida se habrían acogido al incentivo alternativo que suponía una reducción del 30% durante 30 meses y su supervivencia habría sido menor, según estima el modelo.

La tarifa plana habría supuesto un coste neto de entre 41,5 y 34,3 millones de euros en el momento de finalización del periodo incentivado. Según las estimaciones presentadas en los apartados de evaluación, de las aproximadamente 70.000 altas en tarifa plana de menores de 30 años en 2013, se pueden atribuir 12.300 a la medida, así como un aumento de la supervivencia durante el periodo de cuotas reducidas que habría pasado de 17,7 a 18,6 meses⁸¹. Las altas de 2013 supusieron un coste en términos de reducciones y bonificaciones de 142 millones de euros y unos ingresos estimados de 35 millones por las altas que no habrían tenido lugar sin la medida, más 165 por las altas que se hubieran producido igualmente. En el escenario contrafactual, el 33,7% de los 12.300 beneficiarios atribuibles a la política habrían cotizado unos 32 millones de euros, las prestaciones por desempleo habrían estado entre los 39 o 47 millones de euros, dependiendo del grado de acceso a la prestación asistencial tras el agotamiento de la contributiva, y las altas de autónomos que se habrían tenido lugar igualmente habrían supuesto unos 187 millones de euros en cotizaciones y unos 80 millones en reducciones y bonificaciones.

78 Se toma el dato de enero de 2018 (más antiguo disponible) y se actualiza a 2013 con la evolución del salario medio general.

79 Resumen estadístico mensual, marzo de 2013, SEPE.

80 Informe anual, año 2013, SEPE.

81 Se aplica el efecto marginal medio estimado en la probabilidad de pasar del paro al empleo autónomo (0,084) sobre los beneficiarios potenciales estimados en los meses de marzo a diciembre de 2013. Por otro lado, sobre los datos trimestrales de supervivencia de los trabajadores que efectivamente se dieron de alta en 2013 acogiéndose a la tarifa plana, se estiman las bajas que habrían ocurrido en el contrafactual con el efecto marginal medio estimado de -0,86 y de ahí se deriva la supervivencia en ausencia de la medida.

TABLA 26. ESTIMACIÓN DEL COSTE NETO DE LA TARIFA PLANA Y ESCENARIO CONTRAFACTUAL

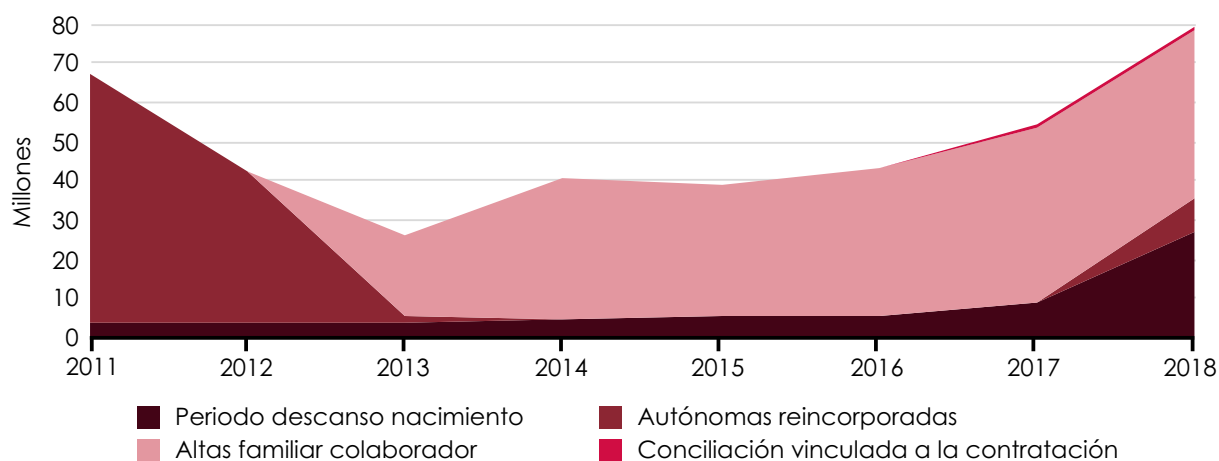
Escenario con tarifa plana	Euros	
Importe reducciones y bonificaciones de las altas en TP jóvenes en 2013	-142.170.673	
Cotizaciones estimadas altas atribuibles a TP	35.252.874	
Cotizaciones estimadas altas que habrían tenido lugar igualmente	164.946.449	
<i>Saldo observado</i>	58.028.650	
Escenario contrafactual	A	B
Importe estimado reducciones y bonificaciones de las altas que habrían tenido lugar igualmente (incentivo red. 30%)	-80.230.535	-80.230.535
Cotizaciones estimadas altas que habrían tenido lugar igualmente	187.204.581	187.204.581
Cotizaciones estimadas de altas que no ocurrirían sin TP y que estarían ocupados	31.898.219	31.898.219
Prestaciones desempleo de altas que no ocurrirían sin TP y que estarían parados o inactivos	-39.334.776	-46.575.111
<i>Saldo contrafactual</i>	99.537.490	92.297.154
Observado-contrafactual	-41.508.840	-34.268.505

4.4. Otros incentivos al trabajo autónomo

Existen otros incentivos al trabajo autónomo, principalmente en la forma de bonificaciones ligadas a la conciliación de la vida personal y familiar de los trabajadores autónomos. En 2018, supusieron unos 80 millones de euros a los que habría que sumar, hasta un total de 111 millones de euros, incentivos dirigidos a colectivos muy específicos como la venta ambulante o los territorios de Ceuta y Melilla.

Estas bonificaciones están recogidas en la Ley 20/2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo y han supuesto mejoras en la protección social de los trabajadores autónomos, fomentando la inclusión en el RETA de los familiares que colaboren con el autónomo en su actividad, así como en el ámbito de la conciliación, enfocadas a la rebaja de cotizaciones durante los periodos de maternidad y paternidad o durante periodos dedicados al cuidado de personas dependientes.

GRÁFICO 47. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN INCENTIVOS PARA LA CONCILIACIÓN DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de bonificaciones y reducciones 2011-2018.

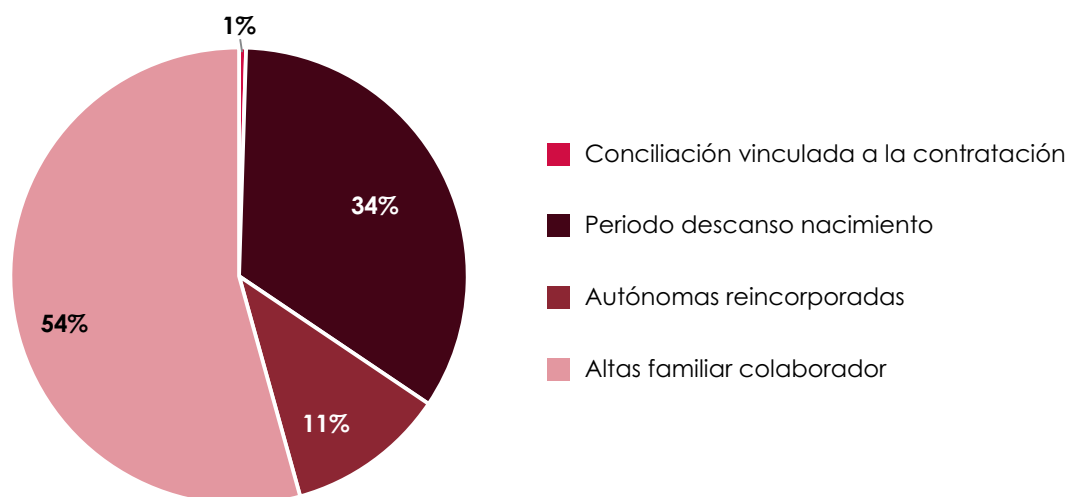
Las bonificaciones por altas de familiares colaboradores representaron en 2018 42,9 millones de euros, un 54% de este tipo de incentivos. La Ley 3/2012 estableció una bonificación del 50% durante 18 meses para las nuevas altas de familiares (cónyuge, pareja de hecho y familiares hasta el 2.º grado) que colaborasen con el autónomo en su actividad. Sus modificaciones posteriores extendieron su duración 6 meses más con una bonificación del 25% (ley 2/2015) y su alcance, permitiendo que un mismo familiar pueda beneficiarse más de una vez de la medida, siempre y cuando no hubiese estado en alta en los 5 años anteriores.

Las bonificaciones ligadas a los periodos de descanso por nacimiento, adopción o situaciones asimiladas y riesgo durante el embarazo o lactancia se universalizaron en 2017. Vigente desde 2001 en los casos en los que la persona autónoma era sustituida mediante un contrato de interinidad, la Ley 6/2017 extendió la bonificación del 100% de la cuota al periodo de descanso completo, sin necesidad de que el trabajador sea sustituido. Como consecuencia, en 2018 se multiplicaron por 8 los beneficiarios con respecto a 2016. Sin embargo, el importe se multiplicó solo por 5, debido a una reducción del tiempo medio de descanso.

Un 11% de los incentivos de este grupo corresponde a facilitar la reincorporación de las trabajadoras autónomas tras la maternidad, permitiéndoles beneficiarse de la cuota establecida para nuevas altas (tarifa plana) si, tras cesar en su actividad por maternidad, se reincorporan en el plazo de dos años. Estos incentivos han sufrido más vaivenes en el periodo: la reforma laboral de 2012 derogó la bonificación íntegra de las cuotas durante los 12 primeros meses tras la incorporación y, tras un periodo sin ayudas de este tipo, en 2017 se recuperaron en la forma descrita, con un alcance más limitado.

El paquete lo cierran las dirigidas a trabajadores autónomos que desean compatibilizar su alta en el RETA con un periodo de descanso por cuidado de menores o dependientes a su cargo y que contratan a un trabajador por cuenta ajena que desempeña su actividad durante el periodo de descanso, por un periodo mínimo de 3 meses. Si el trabajador carecía de asalariados en los doce meses anteriores al inicio del descanso, se le bonificará el 100% de su cuota mientras este dure, hasta un máximo de 12 meses. En 2018, 320 autónomos se beneficiaron de esta medida, que apenas representó un 0,5% del presupuesto destinado a los incentivos a la conciliación de los trabajadores autónomos.

GRÁFICO 48. DISTRIBUCIÓN DE LAS BONIFICACIONES PARA LA CONCILIACIÓN DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de bonificaciones y reducciones. 2018.

4.5. Conclusiones

- **La tarifa plana es una medida dirigida a fomentar el autoempleo** a través de una importante reducción de las cotizaciones sociales para los autónomos que inician su actividad, durante, al menos, los dos primeros años. El único requisito es no haber tenido un alta previa en el RETA en los dos años anteriores.
- **Entre 2013 y 2018, el importe en reducciones y bonificaciones por la tarifa plana ascendió a unos 3.500 millones de euros.** En 2018 el coste fue de algo más de 600 millones de euros y alcanzó a unos 600.000 beneficiarios, de los cuales una tercera parte fueron menores de 30 años.

- **España es el país que dedica mayor porcentaje del PIB a este tipo de incentivos al trabajo autónomo**, ligados a un tipo teórico de cotización situado en la zona media-alta de la Unión Europea. En Francia también existen exoneraciones de cuotas el primer año, a partir del cual se pasa a cotizar de manera progresiva en función del nivel de ingresos.
- **Según la Encuesta Europea de Condiciones Laborales, una cuarta parte de las altas serían no deseadas**. Entre los más jóvenes, las altas por necesidad suponen casi dos tercios del total.
- **El análisis econométrico evidencia que, en un periodo de crisis como el evaluado, la tarifa plana fomentó las altas de jóvenes como trabajadores autónomos**. Los efectos se encuentran principalmente en jóvenes con niveles de formación y cualificación medio-altos y que llevaban poco tiempo en desempleo.
- **También se obtiene evidencia de que la tarifa plana contribuye a mejorar la supervivencia en el autoempleo**. Al finalizar el incentivo, la probabilidad de que los beneficiarios se den de baja converge a la de los no beneficiarios.
- **El análisis coste-beneficio realizado para las altas del primer año de la medida entre los jóvenes**, indica un coste neto aproximado de entre 41,5 y 34,3 millones de euros en el momento de finalización del periodo incentivado.
- **Los incentivos ligados a la conciliación de la vida familiar y profesional de los trabajadores autónomos desarrollados en el periodo aproximan su protección en este ámbito a la de los trabajadores por cuenta ajena**.

5

INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

5.1. Descripción

5.1.1. Definición y objetivo

En este capítulo se evalúa el efecto de los incentivos a la contratación de las personas con discapacidad sobre su probabilidad de encontrar un empleo y sobre su mantenimiento. Para el primer objetivo se usa la variabilidad de los incentivos que otorgan las comunidades autónomas en forma de subvenciones, al no haber ningún cambio normativo relevante en los incentivos nacionales durante el periodo de estudio que permita evaluar su impacto. En la segunda parte, se evalúa si los principales incentivos nacionales contribuyen a que sus beneficiarios permanezcan empleados en distintos horizontes temporales tras la obtención del contrato incentivado.

En España había casi 1,9 millones de personas con discapacidad⁸² en edad de trabajar en el año 2018⁸³, lo que supuso un 6,3% de la población total en edad laboral. Cabe destacar su baja participación laboral, con una tasa de actividad del 34,5%, más de 43 puntos inferior a la de la población sin discapacidad, una tasa de desempleo del 25,2%, alrededor de 10 puntos superior a la de las personas sin discapacidad, y una tasa de empleo del 25,8%, 40 puntos inferior a la de la población sin discapacidad.

Las políticas públicas de fomento del empleo de las personas con discapacidad se pueden clasificar entre las que promueven el empleo protegido y las que fomentan el empleo ordinario. El empleo protegido es una modalidad laboral diseñada para las personas con discapacidad que pueden ejercer una actividad laboral pero no en el mercado ordinario. El empleo ordinario consiste en el desempeño de un puesto de trabajo en una empresa convencional.

82 Personas con un grado de discapacidad superior o igual al 33% y asimilados (RD Legislativo 1/2013).

83 El empleo en las personas con discapacidad, año 2018, INE.

El empleo protegido está configurado por los centros especiales de empleo⁸⁴ (CEE) y los enclaves laborales. Los CEE son empresas cuyo objetivo principal es proporcionar a los trabajadores con discapacidad la opción de realizar un trabajo productivo y remunerado, adecuado a sus características personales y que facilite su integración laboral en el mercado ordinario de trabajo. Estos centros especiales de empleo pueden ser de carácter público o privado, con o sin ánimo de lucro, y su gestión está sujeta a las mismas normas que afectan a cualquier empresa. Los enclaves laborales⁸⁵ consisten en el traslado temporal de un grupo de trabajadores con discapacidad de un CEE a una empresa ordinaria, para el desarrollo de una actividad productiva, a través de un contrato de arrendamiento de servicios entre el centro y la empresa.

Entre las políticas destinadas a fomentar la inserción laboral de las personas con discapacidad en el empleo ordinario se encuentran los incentivos a la contratación y la cuota de reserva de puestos de trabajo, tanto en el sector público como en el sector privado. Los incentivos a la contratación consisten en subvenciones por contratos, deducciones fiscales, subvenciones a la adaptación de puestos de trabajo y, lo que nos ocupa en este estudio, bonificaciones y reducciones de cuotas a la Seguridad Social. También existen reducciones de cuotas para el fomento del autoempleo. Por último, el sistema de empleo con apoyo⁸⁶ consiste en el acompañamiento individualizado en el propio puesto de trabajo por preparadores laborales especializados.

En este contexto, las bonificaciones y reducciones de las cuotas de la Seguridad Social más importantes en el periodo de estudio se resumen en la tabla 27. Tanto en los CEE como en la ONCE⁸⁷, todos los contratos celebrados con personas con discapacidad, temporales o indefinidos, tienen derecho a una bonificación del 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social durante toda la vigencia del contrato. En la empresa ordinaria, la contratación indefinida y temporal inicial de personas con discapacidad también se halla incentivada durante toda la vigencia del contrato, con cuantías fijas establecidas según algunas características del trabajador, como la edad, el género y el grado de discapacidad. En el caso del trabajo autónomo, existe una variante de la tarifa plana para personas sin discapacidad incrementada tanto en duración como en cuantía.

84 Regulados en el Real Decreto 2273/1985 y en el Real Decreto 469/2006.

85 Real Decreto 290/2004.

86 Real Decreto 870/2007.

87 La ONCE es una corporación de derecho público de carácter social sin ánimo de lucro que tiene el propósito fundamental de mejorar la calidad de vida de las personas ciegas, personas con resto visual y personas con discapacidad de toda España. Tiene la consideración de entidad singular de economía social (DA tercera de la Ley 5/2011) y el RD-ley 18/2011 la reconoce como la mayor empleadora de personas con discapacidad que existe en España, dotándola de mecanismos que permitan la continuidad de sus actividades, concretados a través del establecimiento de una bonificación de un 100 % de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, de forma similar a lo que sucede en los centros especiales de empleo.

Existen otros incentivos al empleo de las personas con discapacidad con una incidencia mucho menor en número de beneficiarios. Se trata, por ejemplo, de las bonificaciones de contratos de interinidad para la sustitución durante la incapacidad temporal de la persona con discapacidad o de bonificaciones generales que incluyen alguna especificidad para las personas con discapacidad, en términos de cuantía, duración, o límites de edad. Entre estas se encuentran el contrato indefinido inicial del programa excepcional de empleo para la transición a la contratación estable, la contratación indefinida inicial de un joven por microempresas o incentivos para la incorporación de jóvenes con discapacidad a cooperativas o sociedades laborales.

TABLA 27. PRINCIPALES BONIFICACIONES Y REDUCCIONES DIRIGIDAS A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERIODO 2012-2018

Tipo de empleo	Tipo de contrato	Incentivo	Duración
ONCE	Temporal o indefinido	100% cuotas empresariales	Vigencia contrato
CEE	Temporal o indefinido	100% cuotas empresariales	Vigencia contrato
Empresa ordinaria¹	Indefinido	4.500 €/año hombre	Vigencia contrato
	Menores de 45 años	5.350 €/año mujer	
	Indefinido	5.700 €/año	Vigencia contrato
	Mayores de 45 años		
	Temporal	3.500 €/año hombre	
	Menores de 45 años	4.100 €/año mujer	
Temporal	4.100 €/año hombre	Vigencia contrato	
Mayores de 45 años	4.700 €/año hombre		
Trabajo autónomo	Municipio >= 5.000 habitantes	Si base mínima: Cuota de 60 €/mes	12 meses
		Si base superior: Reducción 80%	
	Municipio <5.000	Bonificación 50%	48 meses
		Si base mínima: Cuota de 60 €/mes	24 meses
Si base superior: Reducción 80%	36 meses		
Bonificación 50%			

Tipo de empleo	Tipo de contrato	Incentivo	Duración
Contratos formativos	Formación y aprendizaje ²	Empresa < 250 trab.: reducción 100% Empresa 250 trab. o más: reducción 75% cuota empresarial	
	Prácticas	Bonificación 50% cuota empresarial	

¹ Los incentivos en euros se ven incrementados en 600 €/año para cada uno de los colectivos en caso de personas con discapacidad severa, que son las incluidas en alguno de los grupos siguientes: (i) personas con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33 por 100; (ii) personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65 por 100.

² Sin límite de edad.

5.1.2. Evolución histórica

Los incentivos a la contratación laboral de personas con discapacidad tienen larga tradición en España, con iniciativas de fomento de la contratación indefinida ya en 1972 y el impulso que supuso la Ley 32/1982 de integración social de los minusválidos (LISMI) y del RD 1415/1983 sobre incentivos a la contratación de minusválidos. El establecimiento, ya entonces, de una cuota de reserva de discapacidad del 2 por 100 en empresas de más de cincuenta trabajadores⁸⁸ estuvo unido a programas de incentivos económicos a la contratación laboral de este colectivo. La obligada cuota conllevaba tener que reducir los costes de contratación de las personas con discapacidad y facilitar a las empresas su cumplimiento, para lograr el objetivo de la integración laboral del colectivo. La presencia de alternativas a la cuota de reserva (RD 364/2005) no cambió estos parámetros de actuación.

Los CEE, regulados en el RD 1368/1985, configuran el empleo protegido del colectivo.

Estos centros reciben también, desde entonces, ayudas económicas públicas con las finalidades sociales del entonces artículo 43 de la LISMI, subrayando las condiciones de su utilidad pública, su imprescindibilidad social y ausencia de ánimo de lucro. Una parte de estas ayudas van destinadas a financiar una parte del coste salarial del trabajador del centro especial para cumplir estas finalidades sociales, e incluyen también bonificaciones sociales. La evolución de este tipo de ayudas a los centros especiales incorporó también a los que tienen ánimo de lucro⁸⁹. Finalmente, la Ley 43/2006 estableció la bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

⁸⁸ Recogido actualmente en el art. 42 Decreto Legislativo 1/2013 de personas con discapacidad.

⁸⁹ Art. 17 RD 2273/1985.

Las bonificaciones específicas a la contratación temporal o indefinida de personas con discapacidad por parte de la ONCE tienen su origen en el año 2011. El RDL 18/2011 establece una bonificación del 100% en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta, en cualquiera de las modalidades de contratación previstas en la legislación laboral y durante toda la vigencia de los contratos, siempre que la ONCE se encuentre al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social.

La bonificación de las cuotas a la Seguridad Social por contratación indefinida de personas con discapacidad tiene su origen en la Orden de 12 de enero de 1972⁹⁰. Las empresas que contratasen sobre el cupo de personas con discapacidad podrían beneficiarse de hasta un 25% de reducción en la cuota por contingencias comunes de la Seguridad Social. Sucesivas reformas fueron incrementando esta reducción, ampliándola a todos los trabajadores con discapacidad e incluyendo las cotizaciones por accidentes de trabajo y las cuotas de recaudación conjunta. La Ley 43/2006 estableció las bonificaciones vigentes.

La bonificación de las cuotas a la Seguridad Social por contratación temporal de personas con discapacidad tiene su origen en la Ley 10/1994. Esta ley establece una bonificación del 75% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contratos temporales con personas con discapacidad. Esta bonificación se elevaría al 100% para el primer trabajador contratado por empresas que no tuviesen trabajador alguno a su servicio desde el 1 de enero de 1994. Estas bonificaciones sufrieron algunas modificaciones posteriormente para incrementar la bonificación para mujeres y mayores de 45 años. Finalmente, la Ley 43/2006 estableció las bonificaciones aún vigentes.

El incentivo del trabajo autónomo de la persona con discapacidad comenzó con la Ley 45/2002. Esta ley establece una bonificación del 50 por 100 durante tres años para altas vinculadas a un proyecto de autoempleo aprobado por la administración. La Ley 30/2005 la extiende a cualquier alta inicial, mientras que la Ley 43/2006 lo amplía a 5 años desde el alta. La Ley 11/2013, que introduce la tarifa plana para jóvenes, incorpora un régimen diferenciado para las personas con discapacidad ampliando el límite de edad hasta los 35 años y la duración de la reducción al 80% de la cotización a todo el primer año. Cuando la Ley 14/2013 extiende la tarifa plana a todas las altas en el RETA, también establece esta reducción del 80% para todas las altas iniciales de personas con discapacidad, por un periodo de seis meses, y los 54 meses siguientes, hasta llegar a 5 años, del 50%. La Ley 35/2015 de tarifa plana para personas con discapacidad establece el marco actual, que reduce la cuota por contingencias comunes a 50 euros durante los primeros 12 meses o una reducción del 80% si se opta

90 Una relación detallada de los incentivos previos al periodo de análisis de este estudio y sus modificaciones posteriores se puede encontrar en AEVAL (2009).

por una base superior a la mínima. La Ley 6/2017 reduce el requisito para acceder a la bonificación a no haber estado de alta los 2 años anteriores. La Ley 6/2018 amplía por otros 12 meses la vigencia de la reducción inicial para las personas con discapacidad que residan en municipios de menos de 5.000 habitantes. Finalmente, el RDL 28/2018 incrementa la tarifa plana a 60 €/mes.

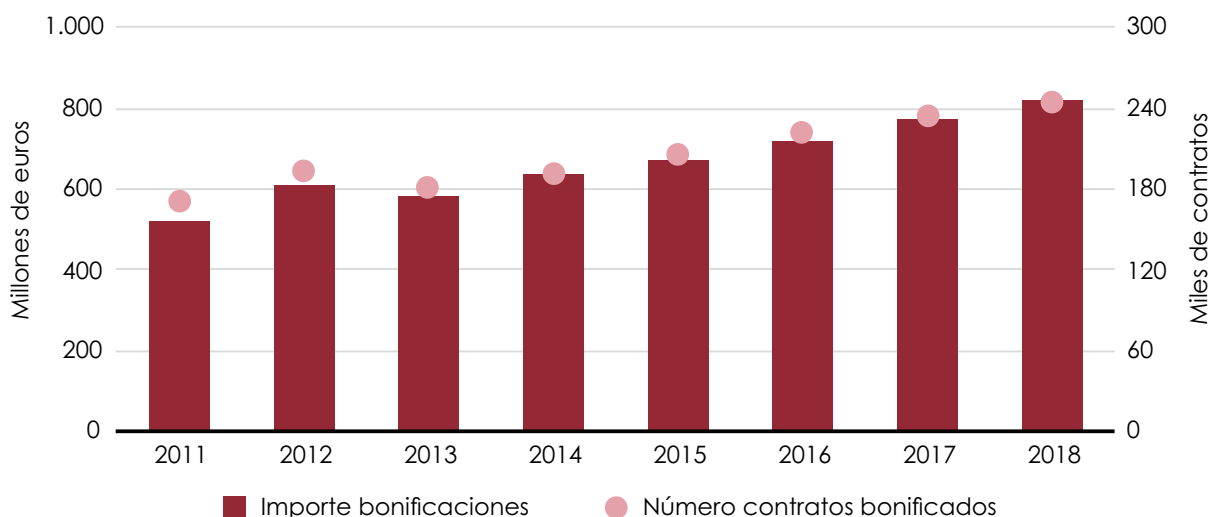
Los incentivos a los contratos de prácticas y formación para personas con discapacidad tienen su origen en la Ley 10/1994, que bonifica el 50% de las cotizaciones por contratos de aprendices. El RDL 8/1997 aplica esa misma bonificación a todos los contratos formativos y la Ley 43/2006 lo extiende a los contratos en prácticas.

En resumen, durante el periodo 2012-2018 el colectivo de personas con discapacidad ha tenido un tratamiento bastante estable en materia de incentivos a la contratación. Este periodo se ha caracterizado por una consolidación y continuidad de la política previa de fomento de la contratación laboral del colectivo, tanto en empleo ordinario como protegido, inaugurada en 1982. Además, se han impulsado las reducciones para trabajadores autónomos, con ventajas para las personas con discapacidad, en paralelo con las dirigidas al conjunto de la población.

5.1.3. Cuantificación

Desde el año 2011, 459.000 personas se han beneficiado de estas bonificaciones y reducciones con un importe total de 5.222 millones de euros. Tanto el importe como el número de beneficiarios ha ido aumentando paulatinamente durante el periodo, hasta alcanzar casi 250.000 beneficiarios y 800 millones de euros en 2018. Esta cantidad supone el 40% del gasto analizado en este estudio.

GRÁFICO 49. IMPORTE Y BENEFICIARIOS DE BONIFICACIONES Y REDUCCIONES PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

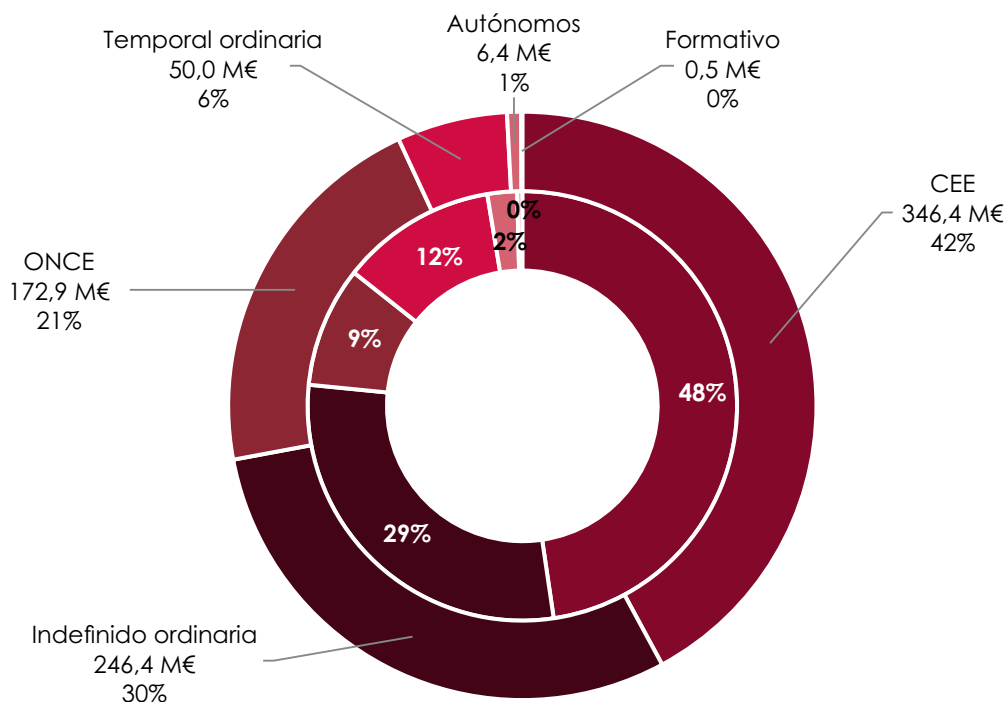


Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de bonificaciones y reducciones de SEPE y TGSS.

En el año 2018, los contratos en CEE supusieron un 42% del gasto en bonificaciones y reducciones específicas para la contratación de personas con discapacidad, como muestra el anillo exterior del gráfico 50. El anillo interior refleja la distribución del número de beneficiarios. La comparación entre ambos pone de relieve que, mientras que las bonificaciones a los contratos de la ONCE suponen un 21% del presupuesto, alcanzan únicamente a un 9% de los beneficiarios. Esto es consecuencia del diseño de estos incentivos que, al consistir en una rebaja de las cotizaciones de la seguridad social en un porcentaje determinado⁹¹, llevan a que mayores bases de cotización reciban una bonificación mayor en términos absolutos.

91 Del 100% en el caso de CEE y ONCE.

GRÁFICO 50. IMPORTE Y BENEFICIARIOS DE BONIFICACIONES Y REDUCCIONES A PERSONAS CON DISCAPACIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de ficheros de bonificaciones y reducciones de SEPE y TGSS. 2018.

Cabe destacar el escaso peso de las bonificaciones a los contratos de formación y aprendizaje y de prácticas, que no se reflejan en el gráfico anterior. En 2018, apenas superaron el medio millón de euros, un 0,06% del total.

5.2. Comparativa internacional

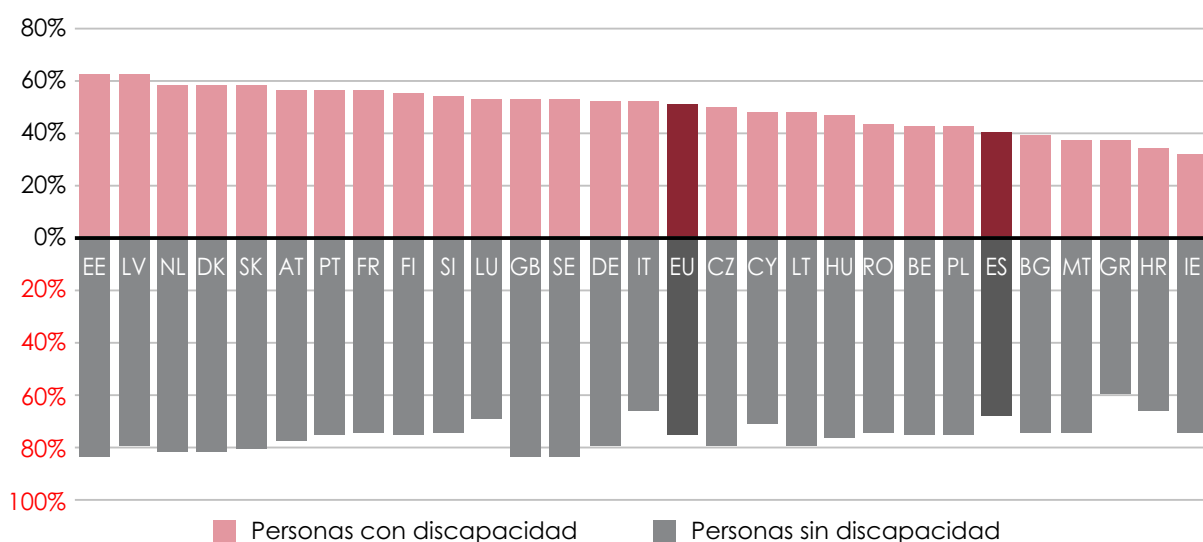
5.2.1. Marco institucional y contexto económico

Tanto la Unión Europea como la totalidad de sus Estados miembros firmaron la **Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006**. Dicha adhesión implica el reconocimiento del derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás, lo que incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Derechos que los estados deben promover y salvaguardar.

A nivel comunitario el marco de referencia es la estrategia de la Unión Europea en materia de discapacidad 2010-2020, que complementa y apoya la actuación por los Estados miembros, principales responsables en materia de políticas de discapacidad. Para el periodo posterior a 2020, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) para la configuración de la agenda de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad apuesta, entre otras recomendaciones, por una ambiciosa armonización en distintos niveles: desde la elaboración de una directiva que unifique el reconocimiento de la evaluación de la discapacidad en toda la UE a fin de facilitar la libertad de circulación de las personas con discapacidad, hasta, en materia de empleo, la armonización de los requisitos en toda la UE sobre lo que los empresarios están obligados a ofrecer y, a su vez, sobre el apoyo que los gobiernos deben ofrecer a sus empresarios. Asimismo, insta a desarrollar una garantía similar a la Garantía Juvenil para que las personas con discapacidad accedan a empleo, prácticas, puestos de trabajo y formación continua, que vaya acompañada de los correspondientes recursos económicos.

La tasa de empleo de las personas con discapacidad⁹² en España estaba cinco puntos por debajo de la media de los países de la UE en 2011, fecha de los últimos datos publicados por Eurostat. La escasez de datos también merece una mención en el dictamen del CESE, que recomienda que el papel de Eurostat sea central en las mejoras en este campo. El gráfico 51 muestra datos del año 2017 obtenidos de la explotación de la Encuesta Europea sobre Ingresos y Condiciones de Vida.

GRÁFICO 51. TASA DE EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 2017



Fuente: Datos obtenidos a partir de la encuesta EU-SILC 2017 (ANED 2018-19, versión marzo 2019).

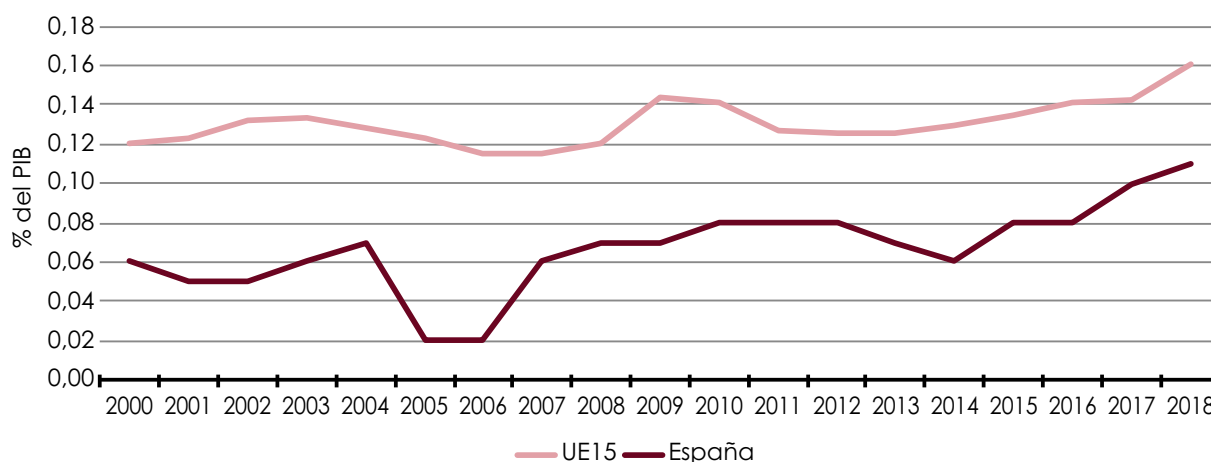
92 Personas con limitaciones en el trabajo causados por enfermedad o dificultad en la realización de actividades básicas.

5.2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

El gasto en políticas de empleo para personas con discapacidad en porcentaje del PIB muestra una tendencia creciente para el caso español, que resulta en cierta convergencia con el promedio de la UE15⁹³. En el año 2000 el gasto de España fue del 0,06% del PIB, lo que supuso aproximadamente la mitad del promedio de la UE15, mientras que en el año 2017 el gasto de España fue del 0,10%, lo que supuso el 71% del promedio de la UE15.

El gasto por participante está en la zona media de los países analizados⁹⁴. muy por debajo de Alemania y los países escandinavos. En cualquier caso, es recomendable tomar con cautela esta comparación, por posibles diferencias tanto en las definiciones de discapacidad empleadas como en la distinta consideración por parte de los países de determinadas iniciativas en este campo como actividad laboral o formativa.

GRÁFICO 52. GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD⁹⁵



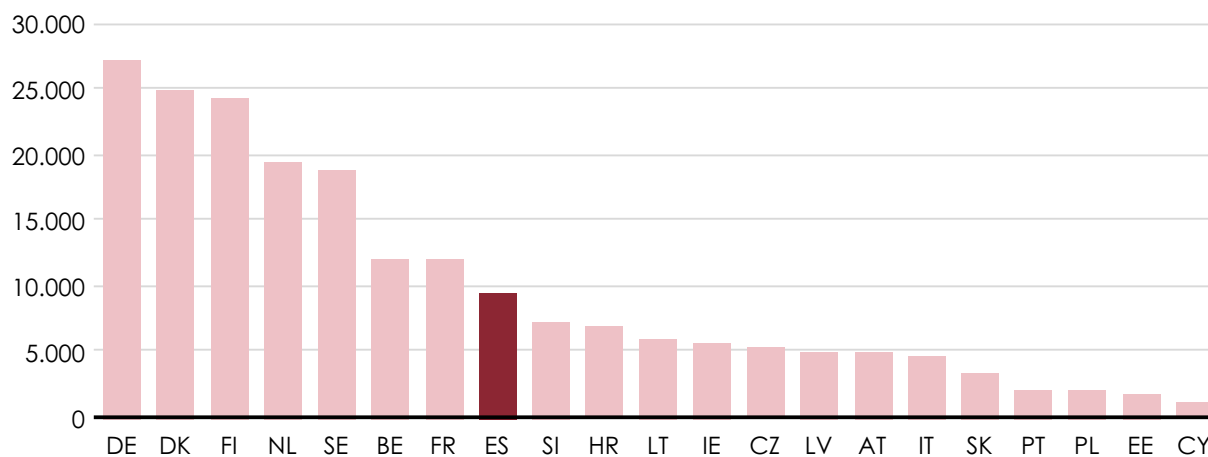
Fuente: Labour Market Policy Database, European Commission.

⁹³ Media no ponderada de los países.

⁹⁴ Países con datos fiables en el periodo 2015-2017.

⁹⁵ El dato de UE15 es la media no ponderada de los países.

GRÁFICO 53. GASTO POR PARTICIPANTE EN POLÍTICAS DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD



Fuente: Labour Market Policy Database, European Commission. Promedio 2015-2017.

Se observa que la presencia de incentivos a la contratación de personas con discapacidad es común en los distintos países europeos. Resulta habitual el reconocimiento explícito del coste de la discapacidad en términos de productividad y las compensaciones a la empresa por ello. También son comunes las ayudas para adaptar el puesto de trabajo y su entorno a las necesidades de las personas con discapacidad, en algunos casos incluyendo la financiación de un asistente personal. Asimismo, se utilizan contratos o subvenciones específicas para el colectivo, así como los correspondientes centros de empleo protegido.

Cabe destacar el caso de Alemania, donde las empresas inclusivas, el equivalente a nuestros CEE, tienen una especial orientación hacia las personas con discapacidad severa. Las empresas inclusivas son entidades, con o sin ánimo de lucro, que ofrecen formación y trabajo a las personas con discapacidad y deben emplear entre un 30% y un 50% de personas con discapacidad severa. El empleo en estas empresas inclusivas puede tener como objetivo preparar a la persona para la transición al empleo en el mercado de trabajo regular. Las empresas inclusivas reciben una serie de incentivos, entre los que destacan: subsidios para compensar por la menor productividad de las personas con discapacidad⁹⁶, elegibilidad para IVA reducido, apoyo financiero para la adaptación del puesto de trabajo, y apoyo financiero a la formación⁹⁷. Además, cuentan con los talleres para personas con discapacidad, que son entidades, habitualmente privadas, especializadas en ofrecer servicios de rehabilitación vocacional

96 Estos subsidios difieren por sector y región y no pueden exceder del 50% del ingreso bruto anual, incluyendo la contribución del empleador a la seguridad social.

97 60%-80% del coste.

para facilitar la participación de personas con discapacidad severa en el mercado laboral.

5.3. Evaluación

En este apartado se describen los ejercicios de evaluación realizados para estudiar el efecto de los incentivos a la contratación indefinida y temporal de personas con discapacidad. Se han realizado dos tipos de análisis: el efecto de los incentivos autonómicos sobre la probabilidad de obtener un empleo y el efecto de los incentivos nacionales sobre el mantenimiento del empleo. El objetivo último es tratar de obtener una estimación del efecto causal de estas políticas de incentivos, neto del efecto de otros posibles factores que tengan lugar al mismo tiempo, así como también neto del efecto de las características de los individuos.

Para ello se comparan los individuos objeto de las políticas con otros individuos de características similares pero que no se beneficiaron de las medidas analizadas. Los efectos se estiman dentro del marco de modelos de transiciones, que permiten medir el efecto de los incentivos en la probabilidad de pasar de un estado laboral a otro: salir del desempleo al empleo o teniendo un empleo, la probabilidad de perderlo.

Estos ejercicios tienen dos limitaciones importantes: la primera está relacionada con el diseño del ejercicio de evaluación y la segunda con la información disponible. Por un lado, todas las personas con discapacidad tienen acceso a bonificaciones en su contrato durante todo el periodo de análisis. Como consecuencia, en el análisis del impacto sobre la obtención de empleo, todas ellas pertenecen al grupo de tratados y no hay controles que garanticen una adecuada estimación del efecto causal. La aproximación propuesta utiliza como estrategia de identificación la explotación de las diferencias regionales en los subsidios a la contratación. Por otro lado, en los datos de la Seguridad Social y del SEPE, y en particular en la MCVL, solo figura si un trabajador tiene una discapacidad si es necesario por los requisitos del contrato⁹⁸. Restringir la muestra de personas con discapacidad a esos casos introduciría sesgos en los resultados. Para sortear esta dificultad, se restringe el ejercicio a la muestra de los receptores de prestación de discapacidad⁹⁹ detectados en la MCVL.

98 Según datos del INE solo el 27% de asalariados con discapacidad tiene un contrato específico de discapacidad. Este porcentaje alcanza el 50% cuando el grado de discapacidad es superior al 75%.

99 Del millón de personas con discapacidad que reciben prestación derivada de incapacidad, aproximadamente el 20% son activos. Este porcentaje asciende al 34% si se consideran todas las personas con discapacidad. Ver Jiménez, Juanmartí y Vall (2019).

Se utilizan los datos de la MCVL, que en los ejercicios de evaluación de los incentivos nacionales se cruzan con los ficheros de microdatos anonimizados de bonificaciones y reducciones, proporcionados por el SEPE y la TGSS. A partir de las olas de la MCVL de 2007 a 2017, se seleccionan aquellos en edad de trabajar¹⁰⁰ en cualquier momento del periodo. La muestra de análisis consta de todos los individuos que tienen o que acceden en el periodo a la pensión de discapacidad, que son casi 50.000 individuos. Alternativamente, se complementa la anterior con una muestra aleatoria de tamaño equivalente de individuos sin discapacidad, con la que se llevan a cabo ejercicios de robustez de los resultados. De la información disponible se extraen cuatro cortes transversales cada año (en enero, abril, julio y octubre) para formar un panel de 4 trimestres por año en 11 años, para un total de 43 observaciones por individuo¹⁰¹.

Los ejercicios de evaluación están precedidos de un análisis descriptivo de algunos indicadores del mercado de trabajo de las personas con discapacidad, así como de la incidencia de las medidas evaluadas posteriormente.

5.3.1. Análisis descriptivo

El 28% de las personas con discapacidad empleadas en la empresa ordinaria que cotizaron a la Seguridad Social en 2018 tuvieron algún tipo de bonificación o reducción en las cuotas, según datos del INE¹⁰². Ese porcentaje fue mayor entre los hombres, los menores de 45 años, las personas con discapacidad intelectual o sensorial y aquellas con un grado de discapacidad superior al 65%.

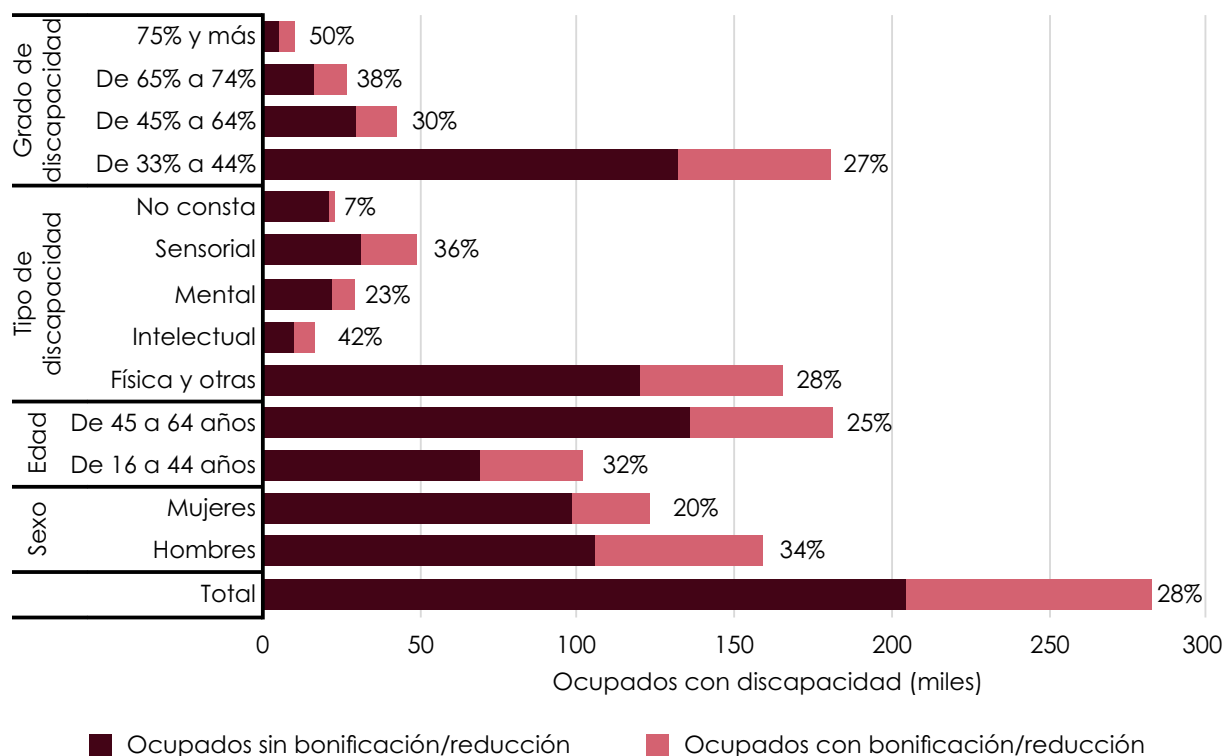
Sin embargo, en términos absolutos, el 60% de los algo más de 78.000 beneficiarios de bonificaciones en la empresa ordinaria fueron personas con un grado de discapacidad inferior al 45%. Aunque las bonificaciones a la contratación en la empresa ordinaria se incrementan en el caso de personas con discapacidad severa, los datos disponibles no ofrecen información sobre este colectivo.

100 Entre 16 y 64 años.

101 Tres trimestres en 2017, puesto que la muestra es de transiciones trimestrales.

102 Los datos a disposición de la AIReF solo incluyen información sobre si la persona tiene discapacidad y su grado cuando es relevante para el contrato, por lo que es necesario recurrir a la operación *El empleo en las personas con discapacidad del INE* para obtener esta información.

GRÁFICO 54. OCUPADOS CON DISCAPACIDAD EN EMPRESA ORDINARIA, SEGÚN TENGAN O NO BONIFICACIONES O REDUCCIONES EN LAS CUOTAS¹⁰³

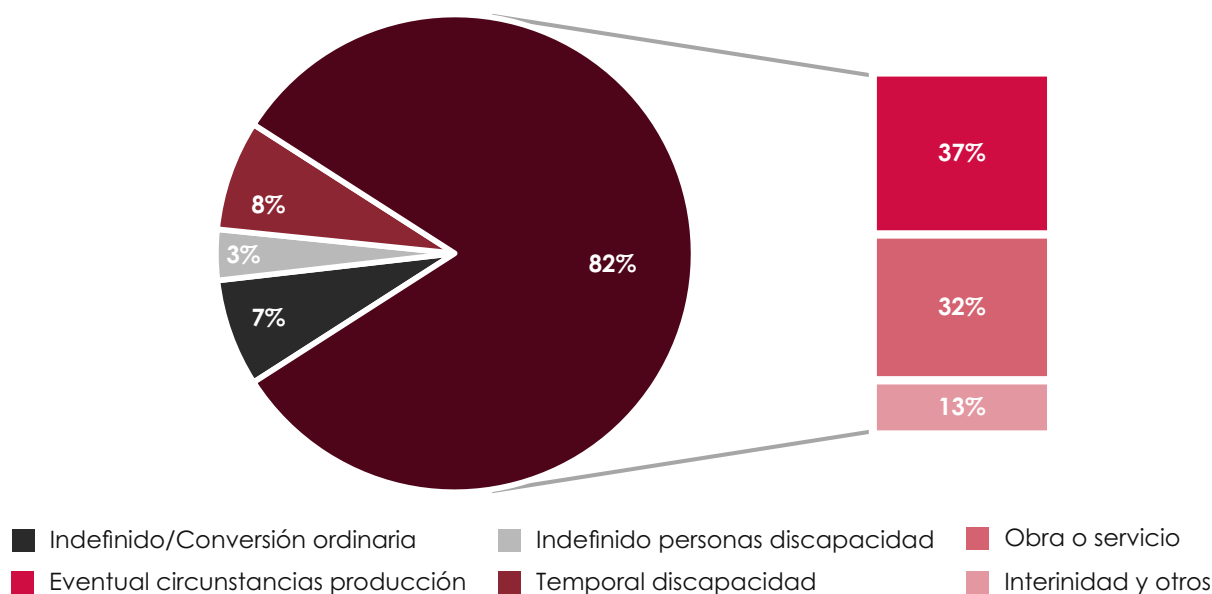


Fuente: *El empleo en las personas con discapacidad*, INE. 2018.

El número de contratos específicos para personas con discapacidad apenas supera el 10% del conjunto de la contratación, cubriendo al 27% de los asalariados con discapacidad. En 2018, el 90% de los contratos del colectivo fueron temporales y solo un 8% correspondieron a contratos temporales para personas con discapacidad. Los contratos eventuales por circunstancias de la producción y los contratos por obra o servicio superaron los dos tercios del total de contratos. Los contratos indefinidos específicos representaron solamente el 3%, aproximadamente una tercera parte del conjunto de contratos indefinidos formalizados con personas con discapacidad. En 2007, los contratos indefinidos representaban el 17% del total de contratos del colectivo. Con la crisis, descendieron hasta el 8,5% en 2015 y desde entonces se van recuperando lentamente, todavía lejos de los valores precrisis. Por grado de discapacidad, el porcentaje de personas con contrato específico presenta prácticamente los mismos valores que el porcentaje de personas con bonificación del gráfico 54.

¹⁰³ El porcentaje que se muestra en el gráfico indica el número de beneficiarios de incentivos sobre el total de ocupados de la categoría correspondiente.

GRÁFICO 55. CONTRATOS FORMALIZADOS CON PERSONAS CON DISCAPACIDAD, POR TIPO DE CONTRATO

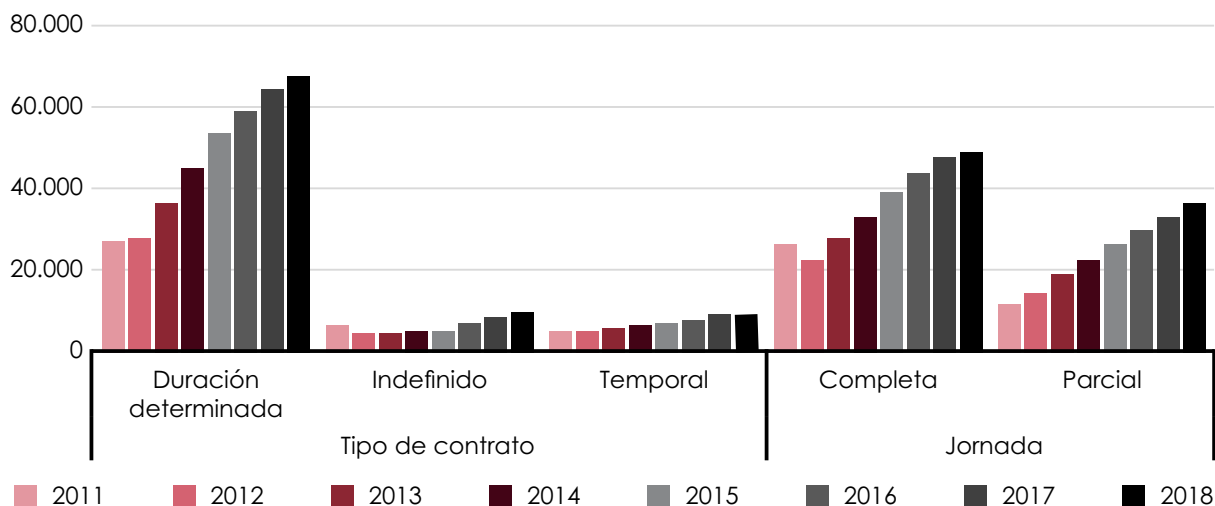


Fuente: (SEPE, 2019). Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad. 2018.

En el caso del empleo protegido, no existen datos oficiales sobre el número de personas con discapacidad que participan en esta modalidad y su caracterización según tipo y grado de discapacidad, ni por tipología del CEE. Según el SEPE¹⁰⁴, el 25% de los contratos formalizados con personas con discapacidad fueron para realizar su trabajo en un CEE o en un enclave laboral. En los CEE se observa el mismo predominio de los contratos de duración determinada, que muestran un crecimiento muy intenso desde 2013.

104 Informe sobre el mercado de trabajo de las personas con discapacidad, 2018. SEPE.

GRÁFICO 56. NÚMERO DE CONTRATOS BONIFICADOS EN CEE¹⁰⁵



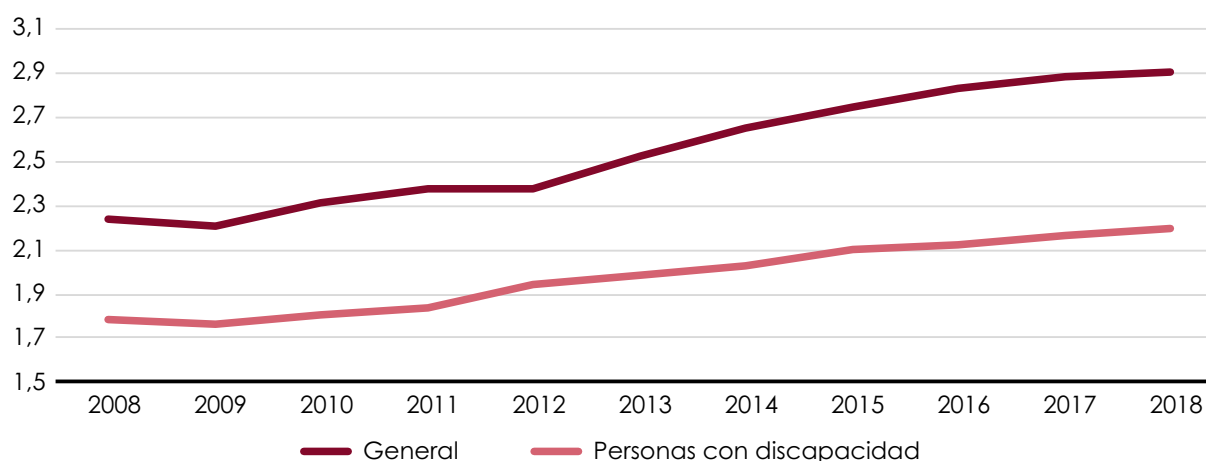
Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de bonificaciones de SEPE. 2011-2018.

El índice de rotación de los contratos¹⁰⁶ también muestra una evolución negativa del mercado de trabajo de las personas con discapacidad. Aunque sus valores muestran una estabilidad mayor que la del conjunto de la población, se ha incrementado de forma sostenida desde el año 2011, si bien de una manera menos acusada que el indicador global.

105 Por el apartado 1 del artículo 15 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, los contratos de duración determinada son los realizados para: a) realizar una obra o servicio determinados; b) atender circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos; c) sustituir a trabajadores con derecho a la reserva del puesto de trabajo.

106 Número de contratos por persona.

GRÁFICO 57. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE ROTACIÓN DE LOS CONTRATOS



Fuente: Informes del mercado de trabajo, general y de personas con discapacidad. 2017, 2018 y 2019. SEPE.

Este análisis descriptivo sugiere una eficacia limitada de las políticas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad, que no han podido evitar el aumento de la temporalidad y la rotación en el colectivo. Sin embargo, podrían estar detrás de los mejores indicadores con respecto al conjunto de la población. En los apartados siguientes se trata de determinar el efecto causal de estos incentivos.

5.3.2. Evaluación del efecto de los incentivos autonómicos

En este epígrafe se estudian las diferencias en las transiciones entre distintos estados laborales generadas por los incentivos autonómicos que pretenden estimular la inserción laboral de las personas con discapacidad. Estos incentivos pueden tener como objetivo la contratación indefinida o la contratación temporal de diferentes subgrupos de la población con discapacidad definidos generalmente por género, edad y grado de discapacidad, y pueden llegar a los 10.000 euros por contrato. Consisten en un pago único en el momento de la contratación y son compatibles con los incentivos a nivel nacional, que pueden combinar sus propios pagos únicos con bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social. Se ha recopilado información de todos los incentivos autonómicos en vigor durante el periodo.

**TABLA 28. SUBSIDIOS A LA CONTRATACIÓN TEMPORAL
POR CCAA Y AÑO**

CCAA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Aragón	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Asturias	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Illes Balears	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Canarias	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Cantabria	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Castilla y León	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Castilla-La Mancha	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Cataluña	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
C. Valenciana	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Extremadura	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ
Galicia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ
Madrid	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Murcia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Navarra	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
País Vasco	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
La Rioja	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
CCAA CON SUBSIDIOS	3	3	3	3	3	3	3	3	3	5	5

TABLA 29. SUBSIDIOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA
POR CCAA Y AÑO

CCAA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ
Aragón	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Asturias	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Illes Balears	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Canarias	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Cantabria	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Castilla y León	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Castilla-La Mancha	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Cataluña	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
C. Valenciana	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Extremadura	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Galicia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Madrid	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Murcia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Navarra	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
País Vasco	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
La Rioja	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO
CCAA CON SUBSIDIOS	8	8	8	8	8	7	8	8	9	9	10

TABLA 30. TRIMESTRES DE MANTENIMIENTO ADICIONALES A LOS REQUERIDOS A NIVEL NACIONAL PARA SUBSIDIOS REGIONALES

CCAA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Aragón	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Asturias	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Illes Balears	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Canarias	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Cantabria	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Castilla y León	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Castilla-La Mancha	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Cataluña	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
C. Valenciana	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Extremadura	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Galicia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ
Madrid	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Murcia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Navarra	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
País Vasco	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
La Rioja	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
CCAA CON SUBSIDIOS	3	3	5	5	5	5	5	5	5	6	6

La estrategia de identificación¹⁰⁷ se basa en la diferencia temporal en la introducción de este tipo de medidas en las comunidades autónomas. Se utiliza un modelo de diferencias en diferencias en el que la variable dependiente es la probabilidad de encontrar empleo por parte de las personas con discapacidad. Se aplica el mismo modelo al análisis de la calidad del empleo conseguido, indefinido o temporal, y las conversiones de contratos temporales en indefinidos. Las estimaciones se realizan a partir de la muestra de personas con discapacidad descrita anteriormente explotando la heterogeneidad regional con respecto al momento de la entrada en vigor de los incentivos a la contratación.

107 Jiménez, Juanmartí y Vall (2019).

La ecuación que se estima es la siguiente:

$$P_{itr}^j = \beta_0^j + \beta_1^j SubsRegionales_{tr} + \beta_3^j X_{itr} + \delta_t^j + \gamma_r^j + \alpha^j UR_{tr} + \nu_{itr}^j.$$

En este modelo la variable dependiente es el logaritmo de la probabilidad de cada individuo i de la comunidad autónoma r que está desempleado en t de transitar a empleo temporal o indefinido sobre la probabilidad de permanecer desempleado en $t+1$. $SubsRegionales_{tr}$ representa las variables relativas a los incentivos de la región r en el momento t , X representa características de la persona¹⁰⁸, delta y gamma son efectos fijos temporales y regionales y UR es el nivel de desempleo regional. Las variables de incentivos son variables binarias que indican la existencia de un incentivo en la comunidad r en el momento t y los trimestres de mantenimiento del contrato exigidos por la subvención. Se obtienen resultados similares cuando se utiliza la cuantía del incentivo en vez de la variable indicadora de su existencia.

Los resultados no muestran evidencia de que los incentivos regionales favorezcan la contratación de personas con discapacidad. Los coeficientes estimados son en general no significativos y muy pequeños. Solo hay cierta evidencia de efecto positivo en la contratación indefinida de personas menores de 45 años.

Se observa que el número de trimestres de mantenimiento del contrato exigidos para recibir las subvenciones actúa como desincentivo a la contratación indefinida. No obstante, el efecto estimado es pequeño ya que supone una reducción del 0,4% sobre la probabilidad media.

Resultados similares se encuentran cuando se analizan los incentivos para la conversión de contratos temporales en indefinidos.

108 Más detalle en el Anexo III.

TABLA 31. EFECTOS DE LOS INCENTIVOS REGIONALES SOBRE LA PROBABILIDAD DE ENCONTRAR EMPLEO

Variable	Total	Hombres	Mujeres	Menores 45 años	Mayores 45 años
Empleo Temporal					
Existe incentivo	-0,0000067 (0,000078)	-0,0000690 (0,000097)	-0,0000072 (0,000080)	0,0000270 (0,000044)	-0,0001050 (0,000118)
Trimestres	0,0000037 (0,000015)	0,0000150 (0,000015)	-0,0000032 (0,000013)	0,0000031 (0,000007)	0,0000016 (0,000021)
Media P	0,0086851	0,0100017	0,0060484	0,010247	0,0078867
Empleo Indefinido					
Existe incentivo	0,0000370 (0,000042)	0,0000091 (0,000037)	0,0000140 (0,000063)	0,000022* (0,000013)	0,0000700 (0,000063)
Trimestres	-0,000014*** (0,0000045)	-0,0000083 (0,0000056)	-0,000018* (0,0000092)	-0,0000055 (0,0000035)	-0,000021*** (0,0000076)
Media P	0,0032434	0,0034598	0,00281	0,0035673	0,0030778
N	1.161.857	774.734	387.123	392.944	768.913
r2_p	0,223	0,227	0,215	0,272	0,195

Fuente: MCVL. Efectos marginales medios y error estándar entre paréntesis.

5.3.3. Evaluación del efecto de los incentivos nacionales sobre la supervivencia en el empleo

En este epígrafe se analiza si tener un contrato de trabajo con bonificación para personas con discapacidad tiene efectos en la probabilidad de estar empleado en los cinco años siguientes. Para ello, se cruza la muestra base, descrita al inicio de este apartado, con los ficheros de microdatos anonimizados de bonificaciones y reducciones proporcionados por el SEPE y la TGSS. El modelo que se estima es el siguiente:

$$P_{itr}^{4k} = \beta_0^{4k} + \alpha_2^{4k} L^{4k} \text{bonificado_dis}_{ir} + \alpha_2^{4k} L^{4k} \text{bonificado_nodis}_{ir} + \beta_1^{4k} L^{4k} \text{SubsRegional}_{tr} + \beta_3^k X_{itr} + \delta_t^k + \gamma_t^k + \alpha^{4k} UR_{tr} + v_{itr}^{4k} \text{ para } k = 1, 2, 3, 4, 5$$

Es decir, se estiman cinco ecuaciones distintas correspondientes a cinco horizontes temporales distintos, representados por el superíndice k , que indica el número de años desde el inicio del contrato. P_{itr}^{4k} denota el logaritmo de la probabilidad de que el individuo i de la región r que inició un contrato en el momento t siga empleado k años después. En este modelo $L^{4k} \text{bonificado_dis}_{ir}$ es una variable binaria que vale 1 si

el individuo i de la región r tuvo un contrato que empezó bonificado con un incentivo nacional para personas con discapacidad; $bonificado_nodis_{it}$ es una variable binaria que vale 1 si el contrato empezó bonificado con incentivo nacional no específico de discapacidad; y $L^{4k}SubsRegional_{it}$ representa las variables relativas a los subsidios regionales en vigor al principio del contrato¹⁰⁹. X representa características de la persona (edad, sexo, grado de discapacidad, trimestres con discapacidad, características del último trabajo, experiencia previa, historial laboral); delta y gamma son efectos fijos temporales y regionales; y UR es el nivel de desempleo regional. Se consideran dos variables de control de los subsidios regionales: la cuantía del subsidio regional de contratación y los trimestres de mantenimiento del contrato requerido.

El modelo anterior se estima en primer lugar con la muestra de personas con discapacidad, en la que el grupo de control son los beneficiarios de pensión de incapacidad empleados sin bonificación. En un ejercicio complementario, se estima el modelo con la muestra ampliada, que incluye personas sin pensión de discapacidad contributiva. En este caso, los grupos que se comparan son:

- empleados, con o sin discapacidad, sin bonificación (omitido);
- beneficiarios de pensión de incapacidad empleados con bonificación específica de discapacidad;
- empleados, con o sin discapacidad, con bonificación no específica de discapacidad.

Los resultados muestran que tener una bonificación específica de discapacidad aumenta significativamente la probabilidad de estar empleado en los cinco años siguientes, frente a los contratados sin bonificación. En la primera columna de la tabla 32, se observa que el aumento es superior al principio del periodo de contratación, de 12,6 puntos porcentuales, y decae con el tiempo hasta 1,8 puntos porcentuales al cabo de 5 años. Alternativamente, la segunda columna indica que el grupo de individuos, muy poco representativo en esta muestra, que tiene pensión de discapacidad y contrato bonificado general, tiene, en términos relativos, peores perspectivas de mantener el empleo con el paso del tiempo. Los resultados de las dos columnas de la derecha, obtenidos con la muestra ampliada, confirman los efectos positivos de las bonificaciones específicas para personas con discapacidad.

109 Esa variable de control indica si existían subvenciones regionales en la comunidad r y el periodo t , independientemente de que el individuo i la recibiese o no.

TABLA 32. RESULTADOS SOBRE LA PROBABILIDAD DE ESTAR TRABAJANDO EN LOS CINCO AÑOS SIGUIENTES AL INICIO DEL CONTRATO

	Muestra de beneficiarios de pensión de discapacidad		Muestra beneficiarios de pensión discapacidad + Muestra sin discapacidad	
	Bonificado discapacidad	Bonificado general	Bonificado discapacidad	Bonificado general
Prob. a 1 año	0,126*** (0,00988)	-0,145*** (0,01900)	0,153*** (0,00934)	-0,0699*** (0,00896)
Prob. a 2 años	0,0892*** (0,01660)	-0,125*** (0,01700)	0,118*** (0,01650)	-0,0616*** (0,01040)
Prob. a 3 años	0,0690*** (0,01540)	-0,137*** (0,01400)	0,0964*** (0,01580)	-0,0707*** (0,00708)
Prob. a 4 años	0,0529*** (0,01070)	-0,128*** (0,01580)	0,0815*** (0,01230)	-0,0556*** (0,01320)
Prob. a 5 años	0,0176* (0,00948)	-0,119*** (0,01760)	0,0459*** (0,01160)	-0,0720*** (0,01550)

Fuente: MCVL y ficheros de bonificaciones y reducciones. Efectos marginales medios y error estándar entre paréntesis.

Los resultados se mantienen en los cinco tipos principales de bonificaciones específicas de discapacidad, con alguna diferencia en su magnitud. Se observa que la probabilidad de estar trabajando en los cinco años siguientes de iniciar un contrato es más alta para los trabajadores con bonificación específica de discapacidad que para el colectivo de referencia de trabajadores con discapacidad no bonificados. En el caso del empleo indefinido ordinario, el efecto es muy importante al principio (28,1 puntos porcentuales para los menores de 45 años y 22,8 puntos porcentuales para los mayores de 45) pero va decayendo en los 5 años. El efecto es mayor para los jóvenes, sobre todo del tercer año en adelante. También en el caso de la ONCE el fuerte efecto inicial decae tras el primer año, y es prácticamente nulo el quinto año. El único colectivo en el que el efecto permanece constante hasta el tercer año son los CEE, donde además se mantiene en valores elevados durante todo el periodo.

TABLA 33. RESULTADOS SOBRE LA PROBABILIDAD DE ESTAR TRABAJANDO EN LOS CINCO AÑOS SIGUIENTES AL INICIO DEL CONTRATO, POR TIPO DE BONIFICACIÓN

Tipo de bonificación	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años
Indefinido <45 años	0,281*** (0,0230)	0,153*** (0,0204)	0,103*** (0,0260)	0,0805*** (0,0273)	0,0129 (0,0206)
Indefinido >45 años	0,228*** (0,0196)	0,119*** (0,0308)	0,047 (0,0386)	0,0296 (0,0452)	-0,0207 (0,0418)
ONCE	0,172*** (0,0286)	0,0659 (0,0478)	0,054 (0,0442)	0,053 (0,0520)	-0,00547 (0,0463)
CEE	0,147*** (0,0161)	0,145*** (0,0251)	0,137*** (0,0224)	0,104*** (0,0178)	0,0725*** (0,0142)
Temporal	0,168*** (0,0148)	0,0914*** (0,0234)	0,0638 (0,0391)	0,0535* (0,0278)	0,0424 (0,0280)
Bonificado general	-0,145*** (0,0189)	-0,126*** (0,0169)	-0,138*** (0,0140)	-0,129*** (0,0159)	-0,121*** (0,0176)

Fuente: MCVL y ficheros de bonificaciones y reducciones. Efectos marginales medios y error estándar entre paréntesis. Muestra de beneficiarios de pensión de discapacidad.

El efecto de los distintos programas se estima a partir del modelo base interaccionando la variable $L^{4k} \text{bonificado_dis}_{it}$ con las variables indicadoras de cada uno de los cinco programas que se muestran en la tabla 33 y un grupo formado por las bonificaciones específicas restantes, cuyos coeficientes no se reportan en la tabla por la heterogeneidad de los programas incluidos. Cuando se realiza la estimación con la muestra ampliada, se confirman los resultados anteriormente expuestos.

Es importante tener en cuenta la limitación que ya se ha mencionado, sobre la restricción del análisis únicamente a personas que reciben pensión de incapacidad, para reducir los sesgos en la comparación con el grupo de control. A pesar de ello y dado el alcance de los incentivos, cabría pensar que el grupo de referencia, personas con discapacidad que trabajan sin bonificación, pueden tener características diferentes a las personas bonificadas. En ejercicios futuros sería muy recomendable disponer de información completa, anonimizada, sobre el tipo y grado de discapacidad de los individuos de la muestra de análisis cruzando los ficheros de afiliación y bonificaciones con la Base Estatal de Personas con Discapacidad.

5.4. Conclusiones

- **La participación laboral de las personas con discapacidad es muy baja**, con tasas de actividad y de empleo del 34,5% y del 25,8% respectivamente, más de 40 puntos por debajo de las de la población sin discapacidad. La tasa de desempleo se sitúa en el 25,2%, alrededor de 10 puntos por encima.
- Como firmante de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, **el Estado debe promover y salvaguardar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad**, tomando las medidas legales y proporcionando los apoyos económicos necesarios.
- **Las bonificaciones y reducciones para personas con discapacidad representaron más del 40% del gasto en analizado en este estudio**. En 2018 superaron los 800.000 euros, distribuidos principalmente entre los CEE (42%), la contratación indefinida en la empresa ordinaria (30%) y la ONCE (21%). Los incentivos al empleo autónomo y a los contratos formativos no alcanzan, en conjunto, el 2% del total.
- En la empresa ordinaria se incrementan las bonificaciones en caso de discapacidad severa, pero **en el empleo protegido y en las bonificaciones de la ONCE no hay medidas específicas para colectivos especialmente vulnerables dentro de la discapacidad**.
- **El análisis realizado no encuentra evidencia de que los incentivos autonómicos impulsen la contratación** de las personas con discapacidad. El tiempo de mantenimiento del contrato exigido a las empresas beneficiarias de las ayudas actúa como desincentivo a la contratación indefinida, aunque su efecto es muy reducido.
- En cuanto al mantenimiento del empleo, **los resultados muestran que tener una bonificación específica de discapacidad aumenta significativamente la probabilidad de estar empleado en los cinco años siguientes, frente a los contratados sin bonificación**.

6

EFFECTOS NETOS SOBRE EL EMPLEO

6.1. Introducción

6.1.1. Objetivo

Este capítulo tiene como objetivo evaluar si los incentivos a la contratación tienen efectos sobre el conjunto del empleo. En los capítulos anteriores se han encontrado efectos positivos moderados de los incentivos sobre las salidas del paro al empleo o sobre la permanencia en las empresas de los beneficiarios. Sin embargo, como se ha señalado en la introducción, este tipo de medidas pueden generar efectos indirectos sobre el empleo y su composición en las empresas.

Estos efectos indirectos podrían ocasionar que los incentivos no alterasen el nivel de empleo a causa de la sustitución de trabajadores no alcanzados por los incentivos por otros que sí que ven reducidos sus costes laborales. La contratación de trabajadores de colectivos que pueden beneficiarse de los incentivos podría perjudicar a otros colectivos no incentivados de características similares, cuyas oportunidades de empleo se reducirían. Pero también podría incrementar la rotación de los trabajadores del propio colectivo si las empresas los contratan únicamente durante el periodo incentivado, para sustituirlos por otros con los que acogerse de nuevo al incentivo.

Comprobar la existencia de estos efectos de manera independiente resulta muy difícil debido a las numerosas medidas en materia de incentivos al empleo puestas en marcha en el periodo de análisis y su generalización a toda la población. La reforma laboral de 2012 y la posterior supresión de la mayor parte de las bonificaciones anteriores a la reforma en julio de 2012 concentraron los incentivos en la contratación de jóvenes y de mayores de 45 años, además de en las personas con discapacidad. A principios de 2013 se reforzaron los incentivos para jóvenes, pero en septiembre de ese mismo año se extendió la tarifa plana para trabajadores autónomos a toda la población, independientemente de su edad. Posteriormente, en febrero de 2014 se estableció la tarifa plana de 100 euros para la contratación indefinida de nuevos

trabajadores, sin otros requisitos además de su inscripción como demandantes de empleo. Solo a partir de agosto de 2016 se vuelven a concentrar los incentivos en los jóvenes, trabajadores de más edad y personas con discapacidad. Todos estos cambios, especialmente las generalizaciones de incentivos a toda la población, junto con los datos disponibles, limitan enormemente el análisis de los efectos indirectos¹¹⁰.

A pesar de lo anterior, la supresión de incentivos que se produjo a partir de julio del año 2012 constituye un experimento natural que puede ser utilizado para analizar el impacto de los incentivos en el empleo. Esta supresión representó un cambio considerable en la política de incentivos que no fue anticipado y que redujo el gasto prácticamente a la mitad entre 2011 y 2013. Al contrario que otras derogaciones de incentivos, este recorte supuso su supresión instantánea, recortando por lo tanto el periodo de cobro, en lugar de dejar únicamente de conceder incentivos a nuevas contrataciones.

Dado que este periodo se caracterizó por una destrucción neta de empleo, la pregunta que se intenta contestar es si las empresas que más padecieron este recorte también fueron las que destruyeron más empleo, o crecieron menos, en los meses que siguieron el recorte. Este hecho hay que tenerlo en cuenta al interpretar los resultados, que podrían ser distintos en fase de expansión. También se trata de analizar cuál es el mecanismo por el que los incentivos afectan a la tasa de crecimiento del empleo, si es alterando los flujos de creación y/o los de destrucción de empleo.

El análisis se lleva a cabo a partir de un panel de empresas y sus trabajadores, en el que se identifican los beneficiarios de incentivos de esas empresas en el periodo. La principal dificultad de este ejercicio está en aislar los efectos de este recorte de la aprobación del nuevo paquete de incentivos que acompañó la reforma laboral de 2012. Para tratar de superarlo, se utiliza el método de diferencias en diferencias con tasas de intensidad del tratamiento.

6.1.2. Descripción del recorte

Con la aprobación del RDL 20/2012 de 13 de julio 2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se procedió a una reordenación del sistema de incentivos a la contratación, mantenimiento del empleo y fomento del autoempleo. Se mantuvieron una serie de bonificaciones históricas, así como las bonificaciones y reducciones de cuotas recién aprobadas por el Real De-

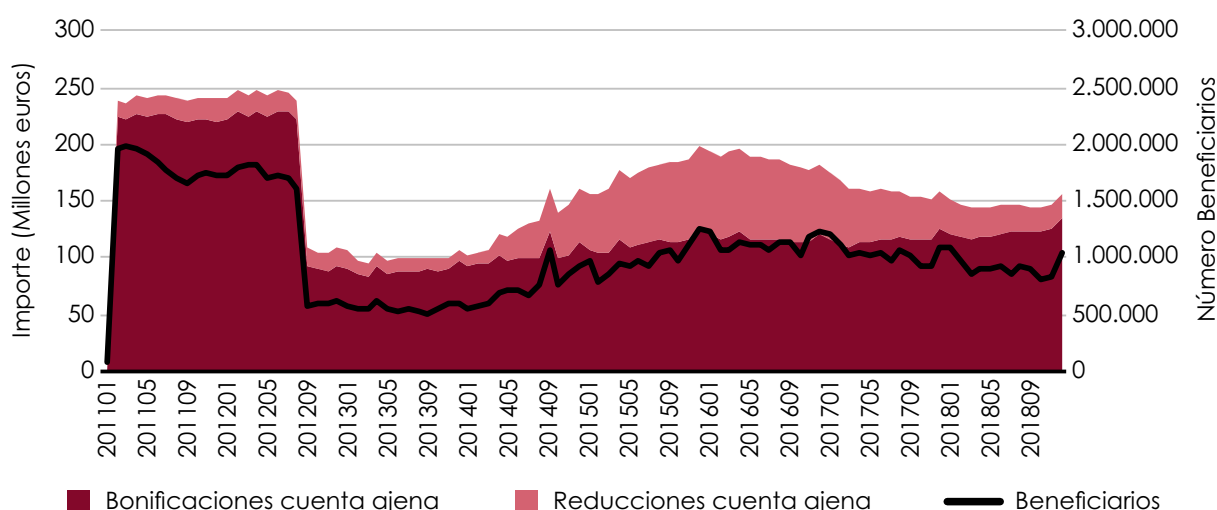
110 Además del análisis que se presenta a continuación se han explorado otros ejercicios que trataban de determinar la existencia de efecto sustitución de trabajadores de más edad por jóvenes aprovechando cambios en el SNGJ o la introducción de la tarifa plana por cuenta ajena. Las limitaciones mencionadas y, en consecuencia, la menor solidez de los resultados, han llevado a no incluirlos en el estudio. Sin embargo, ofrecen indicios de que no existe un efecto sustitución importante.

creto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, en el marco de la reforma laboral, y se suprimieron otras bonificaciones tanto para nuevas contrataciones como para contrataciones vigentes.

La persecución de consolidación fiscal y la necesidad de impulsar las nuevas reformas estructurales fueron los motivos por los que la incidencia (de estas medidas) la han soportado especialmente aquellos gastos más superfluos o con efectos más débiles sobre los incentivos de los agentes económicos, según se recoge en el preámbulo de este RDL. Se pretendía también cumplir con las recomendaciones de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de dirigir las bonificaciones a la contratación a colectivos con dificultades objetivas y especiales para acceder al mercado de trabajo, haciéndolas más efectivas y ofreciendo mayor seguridad jurídica.

La supresión de estos incentivos provocó una reducción del gasto en incentivos del 50%, y cerca de un millón menos de trabajadores beneficiarios en términos netos, es decir, teniendo en cuenta la compensación que produjo aprobar el nuevo sistema a principios de 2012. Los niveles de financiación y cobertura de la contratación por cuenta ajena previas a este recorte no volvieron a reproducirse desde entonces.

GRÁFICO 58. IMPORTE Y BENEFICIARIOS DE INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN POR CUENTA AJENA

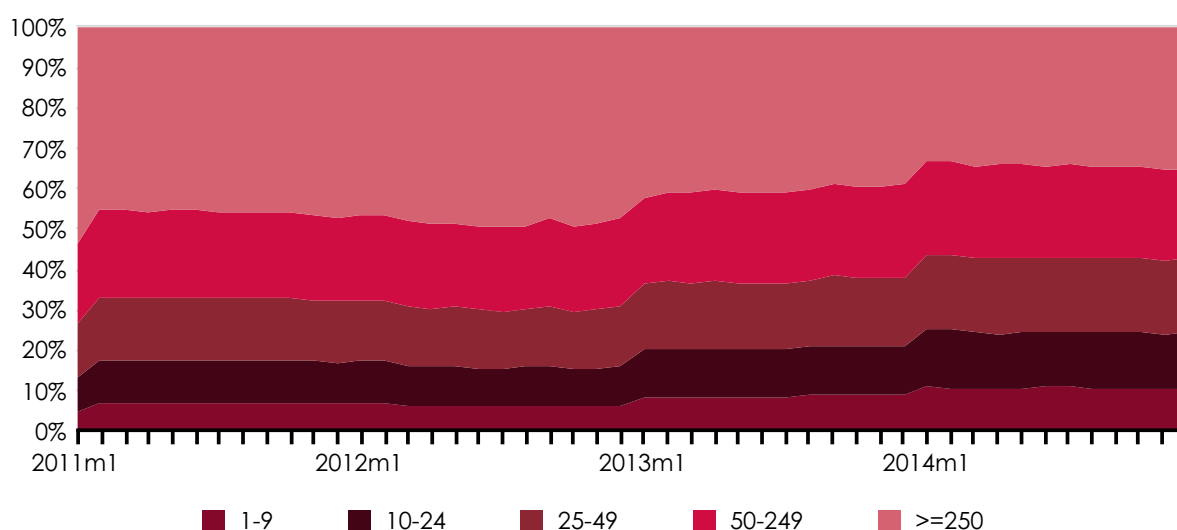


Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de bonificaciones y reducciones 2011-2018. SEPE y TGSS.

La reforma supuso una redistribución de los incentivos, con una reducción del importe destinado a las empresas grandes en favor de las más pequeñas. Antes del cambio de sistema de incentivos iniciado en el año 2012, las empresas de más de 250 traba-

jadores absorben la mayor parte de los incentivos. A partir del año 2013, se observa un aumento del peso de las empresas de menor tamaño, y una reducción de la proporción destinada a las de mayor tamaño. Así, al principio del periodo, el peso de las grandes se encontraba entre el 55 y el 60% y las empresas pequeñas entre un 10 y un 15%, mientras que, a finales de 2014, ambos tipos de empresas se situaban entre el 30 y el 40%.

GRÁFICO 59. DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS POR TAMAÑO DE EMPRESA



Fuente: PET 2011-2014 y ficheros de bonificaciones y reducciones.

6.2. Metodología

6.2.1. Revisión de la literatura

Existen algunos trabajos con evaluaciones de los efectos de los incentivos a la contratación o de los subsidios al empleo usando datos de empresas. Estos estudios tienen como objetivo evaluar los efectos de los incentivos a la contratación sobre el empleo y sobre las tasas de contratación, mantenimiento y salida. Este enfoque es necesario para analizar el impacto de los incentivos no solo sobre los trabajadores elegibles para las ayudas sino también sobre los que no lo son, para poder así estimar los efectos indirectos no deseados sobre los colectivos no tratados.

La existencia de algún tipo de umbral según el tamaño de la empresa para ser elegible o no elegible permite usar técnicas de regresión de diferencias en diferencias

combinadas en este caso con técnicas de diseño de regresión discontinua. Uno de los trabajos que usa esta técnica para analizar los efectos iniciales del programa de incentivos implementado en España en 2012, es el de Gamberoni *et al.* (2016). Estos autores aprovechan el umbral de 50 trabajadores para el contrato de apoyo a emprendedores para realizar un análisis de regresión con diseño de discontinuidad para estimar el impacto de las bonificaciones sobre las tasas de crecimiento del empleo de las empresas, sin encontrar efectos significativos sobre las empresas beneficiarias.

Cahuc *et al.* (2019) aplican métodos de diferencias en diferencias para estudiar el efecto de las *Zéro charges*, un programa de reducción de cuotas a la seguridad social para la contratación de trabajadores¹¹¹ de bajos salarios en empresas de menos de 10 trabajadores que se introdujeron en Francia en el año 2009. Los autores encuentran que el empleo aumenta de manera significativa gracias a los nuevos incentivos, fundamentalmente entre los trabajadores de bajos salarios que son objeto de las subvenciones, y que los efectos sobre los salarios o la probabilidad de despido son nulos. Este artículo sirve de base para evaluar el impacto en las empresas de la aprobación o supresión de incentivos, en especial, las que se produjeron en el 2012.

No obstante, dado que la supresión de incentivos, que es el acontecimiento que propicia el análisis, no estuvo condicionada por ningún umbral, se propone distinguir las empresas según la intensidad de beneficiarios reales o potenciales en el año anterior a la supresión de los incentivos. De esta forma, si una empresa tiene una alta intensidad de beneficiarios de unos incentivos que se suprimen, y estos tienen un efecto positivo, se esperaría que el recorte tuviese un mayor efecto negativo en el empleo de las empresas con más incentivos.

6.1.2. Metodología y bases de datos

Se utilizan en este ejercicio los datos del Panel de Empresa Trabajador (PET). El PET incluye las vidas laborales de todos los trabajadores de una muestra de empresas¹¹² que hayan estado afiliadas al Régimen General de la Seguridad Social en algún momento de un periodo de tiempo en dichas empresas. En este estudio se utiliza el PET piloto¹¹³, que cubre el periodo 2011-2014. Se han podido cruzar los datos del PET piloto con los microdatos de incentivos a la contratación y con los microdatos de resultados económicos y situación financiera de las empresas procedentes de la Central de Balances del Banco de España.

111 O renovación de contratos temporales.

112 En concreto, la muestra está formada por códigos de cuentas de cotización secundarios. Cuando una empresa se inscribe en la TGSS recibe un código de cuenta de cotización principal y varios secundarios vinculados al primero, que identifican las distintas actividades y regímenes en los que debe figurar dentro del sistema de la Seguridad Social.

113 La primera ola del PET de acceso público cubre el periodo 2013-2016 y está disponible en acceso restringido desde noviembre de 2019.

El tratamiento consiste en la eliminación, sin previo aviso, de un conjunto importantes de bonificaciones y reducciones. Se trata de medir el impacto de esta medida en, por ejemplo, la tasa agregada de crecimiento del empleo en las empresas afectadas. Las empresas tratadas son, por tanto, aquellas cuyos trabajadores recibían incentivos antes de agosto de 2012, y el tratamiento consistió en su eliminación. La ecuación incluye empresas no tratadas, pero que experimentaron las mismas condiciones macroeconómicas, para identificar la variación en la tasa de empleo que no puede atribuirse al cambio de política. Las empresas que sirven de control para una empresa con un nivel de intensidad concreto, x_i , son todas aquellas cuyas tasas de intensidad es nula.

Modelo continuo

El modelo base utilizado para estudiar los efectos del cambio legislativo sobre los diversos indicadores laborales de interés es el siguiente:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1' X_{it} + \beta Post_{it} + \gamma x_i + \delta Post \cdot x_i \quad (1),$$

donde *Post* es una variable binaria que identifica los periodos en que el tratamiento está en vigor; *x* es una variable continua que mide la intensidad del tratamiento en cada periodo para cada una de las empresas de la muestra; *Post.x* es la variable de interacción entre la intensidad y la variable *Post*; y, finalmente, *X* es un vector de variables de control que incluyen:

1. Información de clasificación de la empresa (invariante en el tiempo): comunidad autónoma de afiliación a la Seguridad Social y Grupo CNAE (agregado en 21 categorías).
2. Variables de comportamiento económico de la empresa (procedentes del cruce con la base de datos del Banco de España): tasas de crecimiento interanuales de las ventas, el valor añadido y el gasto por empleado.
3. Variables descriptivas de los empleados de la empresa (PET): tasa de temporalidad, peso de los trabajadores de alta cualificación (grupos de afiliación 1 y 2) y porcentaje de trabajadores jóvenes y mayores en la plantilla.
4. Variables temporales: año y mes de la observación.

El modelo se aplica a la tasa de crecimiento del empleo, *tasaE*, y a las tasas de flujos de entrada o contratación y salida o separaciones entre $t-12$ y t de los trabajadores de cada centro de cotización y en cada mes de la muestra. Estas tres tasas se miden sobre el empleo promedio de la empresa entre t y $t-12$. La ecuación se estima para todos los centros de la muestra conjuntamente y por separado para cada uno de los segmentos de tamaño de empresa considerados.

El efecto del cambio de política se identifica a partir del coeficiente δ , asociado a la interacción *Post.x*. mide $\frac{dY}{dx}$, esto es, la relación entre el crecimiento del empleo y la intensidad, en la fase previa al cambio de política. δ , por su parte, mide el cambio en $\frac{dY}{dx}$ una vez implementada la política. Gráficamente, el coeficiente de interés mide el cambio en la pendiente de la relación entre crecimiento de empleo e intensidad. Cuantitativamente, una caída en intensidad $\nabla \chi$ inducida por la reforma se traduciría en un cambio en el crecimiento del empleo $\delta \nabla \chi$.

Modelos discretos

El modelo con intensidad de tratamiento continuo es discutible en el caso de las empresas con pocos trabajadores, en los que se estima un modelo que usa una tasa de intensidad binaria. El problema reside en que la variable de intensidad del tratamiento solo puede tomar un número finito y reducido de valores, especialmente si se consideran tamaños muy pequeños de empresas. Así, en el grupo de empresas de menos de 10 trabajadores se aplica una versión discreta del modelo (1):

$$tasaE_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 X_{it} + \beta Post_{it} + \gamma Elegibles_{it} + \delta Post.Elegible_{it} \quad (2),$$

En esta ecuación *Elegibles* es una variable binaria con variación individual que vale 1 si el individuo es considerado elegible y 0 en caso contrario; *Post.Elegibles* es una variable binaria que toma el valor 1 para los individuos que cumplen los criterios de elegibilidad en el periodo en el que el tratamiento está en vigor, interacción de *Post* y *Elegibles*. En esta formulación δ vuelve a ser el parámetro de interés: el estimador de diferencias en diferencias del impacto de la política. A diferencia con el ejercicio en la versión continua de la ecuación, ahora el grupo de empresas tratadas incluye a todas aquellas que incluyen algún trabajador que disfruta de alguno de los incentivos eliminados en agosto de 2012. El grupo de control son las empresas sin trabajadores incentivados.

Además del modelo anterior, se estima otro con tres variables discretas para distinguir aquellos centros con una intensidad de incentivos en el empleo alta, intermedia o alta. Como en el modelo con intensidad binaria, los centros de cotización de referencia son aquellos sin incentivos. Los centros de cotización que se consideran en el tramo de baja intensidad son aquellos con tasa de intensidad por debajo del percentil 33 de la distribución de intensidades, los de intensidad intermedia son los que tienen una intensidad entre el percentil 33 y 66, y, finalmente, los de alta intensidad están por encima del percentil 66. A este modelo, lo denominamos modelo con tasas de intensidad discretas.

En este ejercicio se han definido indicadores de empleo con un doble propósito: proceder a una segmentación propia de los centros según tamaño, y, especialmente para la creación de las variables dependientes de nuestros modelos econométricos. En concreto, se crearon tres indicadores de empleo:

- Indicador de empleo 1: el número de asalariados del centro fin de mes.
- Indicador de empleo 2: el número de asalariados que hayan trabajado para la cuenta de cotización en algún momento a lo largo del mes.
- Indicador de empleo 3: el número de trabajadores equivalentes a tiempo completo que hayan trabajado para la cuenta de cotización en algún momento a lo largo del mes.

Se definen como asalariados a aquellos trabajadores afiliados al Régimen General.

Para el análisis descriptivo y las regresiones, el segmento al que pertenece el centro de cotización se define por el número medio de trabajadores a fin de mes que tuvo la empresa en el primer año de su aparición, sin contar aquellos meses donde el valor no existía.

Además, para poder completar el análisis desde una perspectiva dinámica, se crean diversos indicadores de flujos. Se definen los flujos como las diferencias entre las situaciones de empleo del centro de cotización en el mismo mes de dos años consecutivos. Así, las contrataciones o entradas son los asalariados que no trabajaron en el centro en el mes $t-12$, y si lo hicieron en mes t , mientras que las separaciones o salidas, se refieren a las personas que trabajaron en $t-12$ y no en t . Las tasas de contratación y separación se definen aquí sobre el promedio del empleo en t y $t-12$.

6.2.3. Análisis descriptivo

Para medir el alcance de los incentivos a la contratación en los centros de cotización, se han creado dos indicadores, usando los cruces de datos descritos:

- la **tasa de cobertura** es el porcentaje de cuentas de cotización con al menos un asalariado beneficiario de los incentivos a la contratación;
- la **tasa de intensidad de los incentivos en el empleo** es el porcentaje de trabajadores beneficiarios sobre el total de trabajadores en los centros con tasas de cobertura positiva.

Ambas tasas se han analizado para los tres indicadores de empleo, sin observar diferencias notables, y según el stock o del número de nuevos beneficiarios de incentivos. Se presentan los resultados del análisis que usa el indicador de empleo 2, es decir, el empleo a lo largo del mes en el centro de cotización, independientemente de la jornada. Los tramos o segmentos por tamaño usan por su parte la media anual de los trabajadores a fin de mes. Por defecto, las tasas de intensidad se miden usando el stock de beneficiarios.

Las tasas de cobertura e intensidad cayeron entre los años 2012 y 2013 como consecuencia del recorte. En la tabla 34 se muestran las tasas de cobertura por tamaño de la cuenta de cotización y año. Se observa, como cabría esperar, que dicha tasa aumenta con el tamaño de la cuenta. Tras el recorte, solo se ha recuperado el valor inicial de la tasa de cobertura entre las empresas de menos de diez trabajadores. El mismo patrón se observa para las tasas de intensidad, que pasaron del 6,7% al 2,6%.

TABLA 34. TASAS DE COBERTURA POR TAMAÑO DE LAS CUENTAS DE COTIZACIÓN

Tamaño	2011	2012	2013	2014
1-9	5,85	5,5	2,83	4,68
10-24	40,1	34,2	13,2	13,7
25-74	57	50,9	25,5	23,2
75-249	64,3	61,3	41	35,9
>=250	62,8	62,7	52,4	46,8
Total	38,3	35,9	22,6	20,9

Fuente: PET 2011-2014 y ficheros de bonificaciones y reducciones.

TABLA 35. TASAS DE INTENSIDAD DE LOS INCENTIVOS EN EL EMPLEO POR TAMAÑO DE LAS CUENTAS DE COTIZACIÓN

Tamaño	2011	2012	2013	2014
1-9	5,9	4,7	2,7	4,9
10-24	7,1	6,2	2,5	2,4
25-74	7,7	6,2	2,6	2,3
75-249	8,1	7,1	3,1	2,9
>=250	7,6	6,4	2,2	1,8
Total	7,4	6,7	2,6	2,6

Fuente: PET 2011-2014 y ficheros de bonificaciones y reducciones.

6.3. Resultados

En la tabla 36 se muestran las estimaciones del coeficiente de interés. La tasa de intensidad usada aquí se refiere a la tasa de intensidad de los incentivos suprimidos en agosto de 2012, en media anual entre agosto de 2011 y julio de 2012. La estrategia de regresión consistió en usar sucesivamente las tasas de intensidad en términos continuos, binarios –para las empresas de 1-9– y discretos, aunque solo se presentan aquí los resultados del modelo continuo. Los demás coeficientes se pueden consultar en el Anexo III y son consistentes con los que se muestran aquí.

Se presentan también los resultados de las estimaciones para las tasas de flujos de contratación y separación. El objetivo aquí es analizar en qué medida los cambios en variaciones del empleo que puede haber producido la supresión de incentivos se deben a efectos en las tasas de entrada o a efectos en las tasas de salida. Las estimaciones se realizan de forma separada para la estimación conjunta y para los cinco segmentos de tamaño de empresas.

Las empresas que tenían una mayor intensidad de incentivos que fueron suprimidos en agosto de 2012, tuvieron una mayor caída de la tasa de variación del empleo a partir de esta fecha. Tanto en el modelo global como distinguiendo por tamaño de empresa, se encuentra un coeficiente negativo y significativo, al menos, al 5%. El mayor efecto medio se habría producido en los centros con incentivos previos de 75 a 249 trabajadores, y en los de 25 a 74, que tienen mayor peso en la estructura de centros por tamaño. Este mismo signo con significatividad estadística también se alcanza para todos los tamaños de empresa y niveles de intensidad en el modelo con intensidades discretas.

El efecto del recorte sobre las tasas de variación del empleo se produjo mediante una reducción de los flujos de contratación y un aumento de los flujos de separación, predominando el segundo sobre el primero. En promedio, el aumento de las separaciones habría contribuido en dos terceras partes de la caída de las tasas de variación del empleo asociadas con la supresión de incentivos, y la reducción de los flujos de contratación en un tercio. Por tamaño de empresa, en el modelo de intensidad continua, la caída del empleo se explica principalmente por un aumento de las salidas en todas las empresas, excepto en las de 75-249 en las que predomina una reducción de las contrataciones. Estos resultados se refuerzan con los mismos signos y una alta significatividad en las estimaciones del modelo de intensidades discretas para prácticamente todos los niveles de intensidad y tamaños en el caso de las tasas de separación. No obstante, el efecto sobre los flujos de contratación también resulta, por lo general, negativo, aunque no es estadísticamente significativo para algunos niveles de intensidad y tamaño de centro.

TABLA 36. COEFICIENTES ESTIMADOS DE LA INTERACCIÓN ENTRE LA TASA DE INTENSIDAD EN EL AÑO ANTERIOR Y LA DUMMY TEMPORAL (AGO 12-DIC 14) - MODELO DE INTENSIDAD CONTINUO

Variable dependiente	Global	1-9(*)	1-9	10-24	25-74	75-249	>=250
Tasa de variación interanual empleo	-0,13***	-1,28***	-0,02**	-0,08**	-0,32***	-0,33***	-0,09***
Tasa de separación	0,08**	0,32	0,05***	0,05**	0,29***	0,10	0,09***
Tasa de contratación	-0,04***	-1,87***	0,01	-0,02	-0,02	-0,22***	0,00

(*) Variable de intensidad binaria para las cuentas de cotización de 1-9 trabajadores: 1, centro con incentivos; 0, centro sin incentivos.

A partir de la estimación anterior se calculan los efectos medios sobre el empleo.

Para ello se usan estos coeficientes, así como los valores medios de las tasas de intensidad previas a agosto de 2012, las ponderaciones procedentes de la estratificación de la muestra y las tasas de cobertura en cada segmento, para calcular los efectos medios de la supresión de incentivos sobre las tasas de variación interanual media del empleo medias hasta diciembre de 2014, tanto en los centros tratados, con incentivos, como sobre la tasa de variación del empleo global, incluyendo los centros sin incentivos. Estos resultados se reportan en la tabla 37.

La supresión de los incentivos en agosto del año 2012 habría contribuido en promedio en unos -0,93 puntos porcentuales (un 12%) en la caída interanual neta del empleo entre agosto de 2012 y diciembre de 2014 en las empresas que se beneficiaban previamente de los incentivos suprimidos. En términos globales, incluyendo empresas con y sin beneficiarios, representó una reducción neta promedio de 0,23 puntos porcentuales (un 7,8% de la tasa de variación neta del empleo).

TABLA 37. EFECTOS MEDIOS DE LA SUPRESIÓN DE INCENTIVOS EN AGOSTO DE 2012 SOBRE LA TASA DE VARIACIÓN DEL EMPLEO DE LOS CENTROS CON INCENTIVOS Y SOBRE LA TASA DE VARIACIÓN AGREGADA

Tamaño	Centros con incentivos		Todos los centros	
	Media tasa crecimiento del empleo	Efectos medios de supresión de incentivos (1)	Media tasa crecimiento del empleo	Efectos medios de supresión de incentivos (2)
1-9	-8,40	0,61	-2,20	0,11
10-24	-7,30	0,79	-7,30	0,42
25-74	-5,90	-2,18	-6,20	-1,57
75-249	-4,60	-1,93	-3,80	-1,61
>=250	0,32	0,53	0,31	0,50
Todos los centros	-7,52 (3)	-0,93 (3)	-2,96 (4)	-0,23 (4)

(1) Coeficientes estimados por intensidad media en el empleo de los incentivos suprimidos.
(2) (1) x la tasa de cobertura (centros con algún beneficiario) promedio en cada segmento.
(3) Media ponderada de los efectos usando las ponderaciones asignada a cada centro (en la estratificación muestral del PET Piloto) y la tasa de cobertura en cada segmento.
(4) Media ponderada de las tasas de crecimiento usando las ponderaciones asignada a cada centro.

6.4. Conclusiones

- **Una evaluación integral de los incentivos a la contratación debe tener en cuenta los posibles efectos indirectos indeseados sobre el empleo**, a través de la sustitución de trabajadores no elegibles para los incentivos por otros elegibles, la generación de un efecto de rotación en los trabajadores elegibles o la ausencia de efectos sobre el empleo.
- **Los numerosos incentivos puestos en marcha en el periodo y su generalización a toda la población en edad de trabajar dificultan el análisis de sus efectos**. Además, resulta difícil aislar estas medidas de otras establecidas en la reforma laboral de 2012.
- Sin embargo, **la supresión no anticipada** de la mayor parte de los incentivos anteriores a la reforma laboral de 2012, a partir de agosto de ese año, **ofrece un experimento natural para la evaluación de sus efectos sobre el empleo**.

- **Del análisis realizado se puede concluir que la supresión de incentivos en agosto del 2012 habría contribuido en promedio en 0,93 puntos porcentuales, un 12%, en la caída interanual neta del empleo entre agosto de 2012 y diciembre de 2014 en las empresas que se beneficiaban previamente de los incentivos suprimidos.** En términos globales, incluyendo empresas con y sin beneficiarios, representó una reducción neta promedio de 0,23 puntos porcentuales, un 7,8% de la tasa de variación neta del empleo.
- **El efecto de la supresión sobre las tasas de variación del empleo se produjo mediante una reducción de los flujos de contratación y un aumento de los flujos de separación, predominando el segundo sobre el primero.** En promedio, el aumento de las separaciones habría contribuido a 2/3 partes de caída de las tasas de variación del empleo asociadas con el corte, y la reducción de los flujos de contratación en 1/3.
- **El efecto negativo de la supresión de incentivos se reprodujo para todos los tamaños de centros de trabajo.** Para todos los tamaños e independientemente de cómo se definan las tasas intensidad de los incentivos recortados, observamos un efecto positivo sobre los flujos de separación. El efecto sobre los flujos de contratación también resulta, por lo general, negativo, aunque no es estadísticamente significativo para varios tamaños de centro.
- **Estos resultados corresponden a una fase de recesión y a unos incentivos determinados, con lo que no es posible generalizar los resultados a cualquier otro momento del ciclo económico ni a cualquier sistema de incentivos.**

7

PROPUESTAS

En este estudio se ha evaluado un conjunto de incentivos a la contratación y al emprendimiento vigentes en España en el periodo comprendido entre 2012 y 2018. Las conclusiones extraídas del análisis pueden clasificarse en generales, sobre el sistema en su conjunto y sobre aspectos comunes de los distintos incentivos, y específicas, relativas a cada uno de los tipos de incentivos analizados. Las propuestas que se presentan a continuación siguen esa misma estructura.

Propuestas generales

El periodo objeto de análisis en este estudio comenzó con una **reordenación de los incentivos** a la contratación a través de la reforma laboral de 2012 y de la supresión posterior de los incentivos previos a los establecidos en ella, con excepciones relativas principalmente a personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social.

Sin embargo, los nuevos incentivos pronto **se fueron completando con sucesivas iniciativas** dirigidas a impulsar la inserción laboral de los jóvenes o a estimular el empleo autónomo y la contratación indefinida con carácter general. Gran parte de estas medidas, además, fueron objeto de frecuentes modificaciones casi siempre dirigidas a ampliar su alcance, su duración o su generosidad. A ellas habría que añadir, además, las subvenciones de las comunidades autónomas en este ámbito.

Así, se puede decir que el periodo se caracteriza por una **gran dispersión normativa y una generalización de los incentivos a toda la población**. Estas características deben entenderse en un contexto de alto nivel de desempleo y elevada tasa de temporalidad. Estos problemas estructurales han condicionado la orientación de la política de incentivos, en perjuicio de su eficacia y de los colectivos más vulnerables.

Los resultados de las evaluaciones de los incentivos llevadas a cabo en este estudio muestran **indicios de su eficacia potencial**, pues encuentran efectos positivos sobre la empleabilidad de los individuos a los que se dirigen. Sin embargo, estos efectos son,

en general, pequeños y no llegan a los individuos más vulnerables, como, por ejemplo, quienes tienen un bajo nivel de formación.

A partir de estas conclusiones generales, se plantean las siguientes **propuestas**:

- **Reformas estructurales:** los incentivos deben constituir una herramienta orientada a mejorar la empleabilidad de determinados colectivos, pero en ningún caso sustituyen a las reformas necesarias para combatir la elevada temporalidad y el alto nivel de desempleo que caracterizan al mercado laboral español.
- **Vinculación con el ciclo económico:** los incentivos se pueden usar como un estímulo para contribuir a la activación del mercado laboral en un periodo recesivo, especialmente entre aquellos colectivos que sufren en mayor medida sus efectos. En el contexto actual de la crisis provocada por la COVID19, se ha vuelto a constatar que los jóvenes son los más afectados por la destrucción de empleo debido en gran parte a su elevada temporalidad. En consecuencia, teniendo en cuenta las evidencias de menores efectos indeseados en periodos de contracción, podría ser conveniente instrumentar, de manera excepcional y mientras se abordan reformas estructurales, un plan temporal de estímulo a la contratación indefinida de los jóvenes. Habría que considerar cuidadosamente aspectos estratégicos de su diseño para potenciar su eficacia: debe ser un programa transitorio, con una duración de los incentivos que promueva la estabilidad y con cuantías que no se incrementen con el salario.
- **Focalización, estabilidad y flexibilidad:** los incentivos deben dirigirse a colectivos muy específicos de baja empleabilidad. Para ello debe articularse un marco regulatorio estable que permita adaptar los incentivos a las necesidades de cada momento. La selección de los colectivos debe basarse en un conjunto sistemático de indicadores que permitan identificar los colectivos con menor probabilidad de encontrar un empleo. Dichos indicadores deben explotar al máximo la información de encuestas y registros administrativos vinculados al mercado laboral y permitir un seguimiento ágil y continuo del mismo.
- **Simplificación, requisitos y cuantías:** se debe articular un menor número de incentivos y homogeneizar los requisitos sobre las empresas beneficiarias. Un sistema más sencillo, con requisitos claros y de fácil verificación facilitaría su uso por parte de las empresas. Además, un sistema más focalizado permitiría incrementar las cuantías y hacerlos más atractivos.
- **Coordinación entre administraciones públicas:** es necesario impulsar una mayor coordinación en materia de incentivos entre todas las administraciones que permita enfocar los esfuerzos en los colectivos con mayores necesidades en cada territorio y simplificar la diversidad de incentivos, mejorando así su eficacia.

- **Formación y combinación con otras PAE:** la vinculación de los incentivos a programas de formación puede mejorar la empleabilidad de los colectivos vulnerables, si bien se necesitan reformas que mejoren la calidad de la formación y su vinculación con el mercado laboral. Para ello es necesario establecer mecanismos ágiles de colaboración con el sector privado para detectar necesidades de formación en perfiles y sectores con demanda de trabajadores no cubierta y favorecer la adaptación rápida de los catálogos formativos. Asimismo, la combinación de los incentivos con otras medidas de activación podría mejorar su eficacia. Para ello es preciso avanzar en la implementación de herramientas de perfilado y en el diseño de itinerarios que permitan mejorar la atención personalizada a los demandantes de empleo.
- **Evaluación:** es preciso realizar un seguimiento y evaluación continuos del sistema de incentivos y construir una base de datos con las evaluaciones realizadas. Para ello se ha de construir un sistema de indicadores de seguimiento sobre los incentivos y sus beneficiarios y preparar los conjuntos de datos necesarios para que las administraciones públicas puedan realizar evaluaciones, incorporando la información de los beneficiarios de incentivos de las comunidades autónomas. Asimismo, se ha de facilitar y promover la evaluación entre la comunidad científica.

Propuestas específicas

A finales de 2018 se derogó un gran número de incentivos cuya vigencia estaba condicionada a que la tasa de desempleo se situase por encima del 15%. Aunque en términos de gasto su impacto es reducido, las conclusiones de este estudio apoyan que se avance en la simplificación de un sistema que debe estar focalizado en los colectivos más vulnerables, ya que, como se expone a continuación, se ha constatado que existe margen para mejorar la eficacia de los incentivos evaluados.

Incentivos a la contratación indefinida del contrato de apoyo a los emprendedores

Las bonificaciones entre 1.000 € y 1.500 € anuales a la contratación indefinida durante tres años de jóvenes o mayores por empresas de menos de 50 trabajadores **cumplen parcialmente su objetivo de fomentar la contratación indefinida y facilitar la iniciativa empresarial**. El efecto positivo sobre la probabilidad de encontrar empleo en los jóvenes es pequeño y no se encuentra en personas con bajo nivel de formación o cualificación. Se encuentra un efecto positivo mayor sobre el mantenimiento del empleo, pero tras el periodo incentivado los beneficiarios se igualan al resto. No se encuentra efecto en los mayores de 45 años.

Los efectos positivos de estos incentivos a la contratación indefinida, ya derogados, **no llegaron a los colectivos más vulnerables, que necesitarían otro tipo de incentivos, bien vinculados a la formación, bien con requisitos que resulten más atractivos para las empresas.**

Incentivos a la conversión en indefinidos de los contratos de formación y aprendizaje

Las reducciones entre 1.500 y 1.700 € anuales durante tres años a la transformación de contratos de formación en indefinidos **cumplen parcialmente su objetivo de favorecer la inserción laboral de los jóvenes con baja formación, tras haber obtenido una cualificación profesional en régimen de alternancia laboral retribuida en una empresa.** De nuevo, el efecto encontrado es pequeño y, además, se ve limitado por el hecho de que el uso del contrato de formación por las empresas es reducido.

En consecuencia, **se propone:**

- Concentrar los esfuerzos en **mejorar el diseño de los contratos de formación**, en particular su componente formativo, e impulsar su uso por parte de las empresas.
- Con un sistema de formación para el empleo capaz de dar respuesta a las necesidades del mercado laboral, sería recomendable eliminar el límite de edad, **permitiendo el acceso a contratos de formación a los mayores de 30 años**, al menos bajo determinados supuestos: parados de larga duración, reconversión, recualificación, etc.

Tarifa plana de trabajadores autónomos

Las cuotas reducidas para las nuevas altas de trabajadores autónomos durante los dos primeros años, tres en el caso de los jóvenes, **consiguen fomentar el trabajo por cuenta propia, aunque solo entre personas con nivel de formación medio-alto y que llevaban poco tiempo en desempleo. Mejoran la supervivencia en la actividad mientras está vigente el incentivo, pero, una vez que se agota, la supervivencia de los beneficiarios converge a la de los no beneficiarios.**

En consecuencia, se propone:

- **Ir hacia un sistema de cotizaciones de los trabajadores autónomos acorde a sus ingresos.** La necesidad de futuros incentivos quedaría condicionada al diseño del nuevo sistema de cotización. Mientras tanto, dado el contexto económico, convendría mantener la tarifa plana reforzando los mecanismos de inspección y control que eviten su uso inadecuado
- En cualquier caso, se debería **incidir en medidas que mejoren la supervivencia:** asesoramiento, formación, etc., en coordinación con las administraciones públicas.

Incentivos a la contratación de personas con discapacidad

La evaluación de los incentivos autonómicos a la contratación de personas con discapacidad **no resulta concluyente sobre sus efectos en la inserción laboral de las personas con discapacidad.** Con los datos disponibles, sujetos a diversas limitaciones, no se ha encontrado evidencia de efectos positivos de estos incentivos en la contratación. Sin embargo, **sí se encuentran efectos positivos en el mantenimiento de los puestos de trabajo.** En la empresa ordinaria casi dos tercios de los bonificados tienen un grado de discapacidad entre el 33% y el 44%, mientras que no existen datos análogos sobre el empleo protegido, donde se exoneran las cuotas de todos los contratos con personas con discapacidad.

En consecuencia, **se propone:**

- Rediseñar los incentivos **poniendo el foco en los colectivos con especiales dificultades**, especialmente en el empleo protegido, donde no existe una política de discriminación de cuotas según el grado de discapacidad. Este trato diferencial se puede contemplar tanto a nivel individual como a nivel colectivo en centros que empleen un mayor porcentaje de personas con discapacidad severa.
- **Mejorar la disponibilidad de información sobre la inserción laboral de las personas con discapacidad.** Sería recomendable completar la información agregada ya disponible sobre la participación laboral de las personas con discapacidad en el empleo ordinario, con información detallada sobre el empleo protegido, como las características de los trabajadores y de los centros en los que los desarrollan. También se debe promover el acceso a los microdatos necesarios para mejorar la calidad de las evaluaciones, con las salvaguardas de confidencialidad correspondientes, y obtener evidencias sobre las que fundamentar la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2009a): Evaluación de la política de bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social destinada a las personas en situación de discapacidad.
- AEVAL (2019b): Evaluación de la política de bonificaciones y reducciones de cuotas de la seguridad social destinada a las personas en situación de discapacidad.
- Cahuc, P., Carcillo, S., y Le Barbanchon, T. (2014). Do hiring credits work in recessions? Evidence from France.
- Cahuc, P., Carcillo, S., y Le Barbanchon, T. (2019). The effectiveness of hiring credits. *The Review of Economic Studies*, 86(2), 593-626.
- Calmfors, L. (1994). Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features.
- Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477.
- Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Comisión Europea (2013): The effectiveness and cost-benefits of apprenticeships: Results of the quantitative analysis, Directorate-General for Employment, social Affairs and Inclusion.
- Comisión Europea (2016): Labour Market Transitions, Analytical note 1/2016.
- Comisión Europea (2017): European Semester Factsheet-Active labour market policies.

Comisión Europea (2019): Joint employment report 2019.

Comité Económico y Social Europeo (2019): Configuración de la agenda de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad para el período 2020-2030.

Cueto, B., Mayor, M., Suárez, P. (2017): Evaluation of the Spanish flat rate for young self-employed workers

De la Rica, S. (2015). Políticas activas de empleo: una panorámica. *Fedea policy papers, 1*.

De la Rica, S., Gorjón, L., y Lizarraga, I. (2020). El contrato en prácticas.

Dincat (2019): Libro blanco para la formación, ocupación y empleo de las personas con discapacidad y especiales dificultades en los centros especiales de trabajo de Cataluña.

Dolado, J., Jansen, M., y Serrano, J. J. (2007). A positive analysis of targeted employment protection legislation. *The BE Journal of Macroeconomics, 7(1)*.

EASPD, EPR (2019): Study on employment models within the social economy and their role in including persons with disabilities into the labour market and society.

EEPO (2014), "Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe", European Employment Policy Observatory Review, Bruselas.

European network of academic experts in the field of disability (2018): Disability Assessment in European States.

Felgueroso, F., García-Pérez, J. I., y Jiménez, S. (2018). Perfilado estadístico: un método para diseñar políticas activas de empleo.

Font, P., Izquierdo, M., y Puente, S. (2017). Subsidising mature age employment or throwing coins into a wishing well: a quasi-experimental analysis.

Gamberoni, E., Gradeva, K., y Weber, S. (2016). Firm responses to employment subsidies: a regression discontinuity approach to the 2012 Spanish labour market reform.

García Perea, P. y Román, C. (2019): Caracterización del empleo no asalariado en España desde una perspectiva europea, Boletín económico 2/2019, Banco de España

- García-Pérez, J. I., y Rebollo Sanz, Y. (2009a). The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work? *Investigaciones económicas*, 33(1), 97-130.
- García-Pérez, J. I., y Rebollo Sanz, Y. F. (2009b). Do wage subsidies affect the subsequent employment stability of permanent workers?: the case of Spain. *Moneda y Crédito*, (228), 65.
- Grembi, V., Nannicini, T., y Troiano, U. (2016). Do fiscal rules matter? *American Economic Journal: Applied Economics*, 1-30.
- Högberg, B., Strandh, M., y Baranowska-Rataj, A. (2019). Transitions from temporary employment to permanent employment among young adults: The role of labour law and education systems. *Journal of Sociology*, 55(4), 689-707.
- Jansen, M. y Troncoso-Ponce, D. (2018): El impacto de los contratos para la formación y el aprendizaje en la inserción laboral de los jóvenes.
- Jiménez-Martín, S., Juanmartí, A. y Vall, J. (2019). Hiring subsidies for people with a disability: do they work? *The European Journal of Health Economics*, 20(5), 669-689.
- López, F. y Cueto, B. (2017). Evaluación del contrato de formación y aprendizaje en España. In *XXIV Encuentro de Economía Pública (p. 101)*. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2018): II Evaluación de la iniciativa de empleo juvenil. Informe de evaluación.
- Moczall, A. (2013). *Subsidies for substitutes? New evidence on deadweight loss and substitution effects of a wage subsidy for hard-to-place job-seekers* (No. 5/2013). IAB-Discussion Paper.
- Neumark, D. (2011). *Spurring job creation in response to severe recessions: Reconsidering hiring credits* (No. w16866). National Bureau of Economic Research.
- Neumark, D., y Grijalva, D. (2013). *The employment effects of state hiring credits during and after the Great Recession* (No. w18928). National Bureau of Economic Research.
- Pissarides, C. A. (2000). *Equilibrium unemployment theory*. MIT press.
- Poschke, M. (2010): Entrepreneurs out of necessity: a snapshot, Discussion papers series, n4893, IZA

SEPE (2018): Informe del Mercado de Trabajo Estatal. Datos 2017.

SEPE (2019): Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad. 2018.

What works centre for local economic growth (2015), "Evidence review 8: Apprenticeships".

GLOSARIO

Bonificación: reducción en las cotizaciones sociales que tendrían que pagar los empresarios que contraten a los individuos cuya empleabilidad se quiere favorecer, o en las cuotas que pagarían los propios trabajadores, cuando esta minoración de cuotas es financiada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que transfiere el importe de su coste a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

Centros especiales de empleo: empresas cuyo objetivo principal es el de proporcionar a los trabajadores con discapacidad la realización de un trabajo productivo y remunerado, adecuado a sus características personales y que facilite la integración laboral de estos en el mercado ordinario de trabajo.

Costes laborales: el coste laboral es el coste que incurre el empleador por emplear recursos humanos. El coste laboral incluye tanto el salario, como el pago a la seguridad social y seguros privados, en beneficio de los empleados y ocasionalmente el coste de eventuales indemnizaciones o compensación, el coste de la formación de personal, transporte y dietas del personal.

Cotizaciones sociales: Las cotizaciones sociales son las cuotas que tanto empleados como empleadores deben de abonar al Estado como aportación para el sostenimiento de las cargas económicas de la seguridad social. La cotización a la seguridad social, habitualmente, corresponderá a una fracción mensual o porcentaje del sueldo de un trabajador, que es ingresado en forma de retención en el sistema de seguridad social del país en cuestión. La retención debe quedar correctamente registrada en cada nómina que se entrega al empleado.

Demandante de empleo: Trabajadores que se inscriben en los servicios públicos de empleo para la búsqueda de un empleo o mejorar el que ya poseen (intermediación laboral), para recibir otros servicios ajenos al empleo (orientación para el autoempleo, formación ocupacional...) o por la obligatoriedad de inscribirse para percibir una prestación contributiva o un subsidio.

Efecto desplazamiento: Se produce cuando el incentivo genera una distorsión que promueve un desplazamiento de la masa laboral en favor de algún colectivo específico, por ejemplo, empresas grandes versus empresas pequeñas.

Efecto sustitución: Reemplazo de trabajadores que no pueden beneficiarse de los incentivos a la contratación en favor de los elegibles, sin generar, de esta manera, incremento de empleo neto.

Empleabilidad: conjunto de aptitudes y actitudes que permiten a una persona conseguir y conservar un empleo.

Empresa de inserción: empresas de carácter no lucrativo cuyo objeto social es la inserción sociolaboral de personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social a través de la realización de un trabajo remunerado.

Empresa de trabajo temporal: aquella cuya actividad consiste en poner a disposición de otra empresa (la empresa usuaria), con carácter temporal, trabajadores por ella contratados.

Enclave laboral: consisten en el traslado temporal de un grupo de trabajadores con discapacidad de un CEE a una empresa ordinaria, para el desarrollo de una actividad productiva, a través de un contrato de arrendamiento de servicios entre el centro y la empresa.

Evaluación de impacto: permite analizar la relación causal entre la participación en una política pública y el grado de consecución del objetivo perseguido. Se compara la variable de resultado que presentan los beneficiarios en un programa respecto a la situación que hubieran tenido si no hubiesen participado en el mismo. La segunda situación se denomina contrafactual y se aproxima mediante un grupo de control de características similares a los beneficiarios.

Formación dual: conjunto de acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto fomentar la cualificación de las personas, generalmente menores de 24 años, en un régimen de alternancia de actividad laboral y actividad formativa.

Grupo de control: grupo de personas no partícipes en una determinada política con el que se realiza la comparación del grupo de tratamiento para evaluar las diferencias atribuibles a dicha política.

Grupo de tratamiento: grupo de personas participantes en una determinada política, y cuyos resultados se comparan con los del grupo de control, para evaluar las diferencias atribuibles a dicha política.

Historial laboral: la vida laboral es el tiempo que una persona ha acumulado trabajando en empresas u organismos oficiales durante su vida activa. El informe de vida laboral es un documento oficial en el que se pueden conocer todos los periodos en los que cada persona ha estado cotizando a la seguridad social.

Incentivo a la contratación: instrumento que se utiliza para inducir a una empresa o autónomo a contratar nuevos trabajadores. Son un tipo de política activa de empleo que persigue reducir las diferencias en el grado de empleabilidad de los distintos colectivos, como consecuencia de diferencias de productividad, desigualdad, brecha de género, discapacidad, etc., a través de reducciones del coste laboral de las personas con menor empleabilidad.

Inserción laboral: incorporación de personas en el mercado laboral.

Método de diferencias en diferencias: método econométrico y de evaluación de impacto cuasiexperimental que consiste en medir el efecto que tiene una intervención sobre un grupo de tratamiento respecto a un grupo de comparación que no tiene la intervención a través del tiempo.

Microdatos: los ficheros de microdatos contienen los datos individuales de una encuesta o registro administrativo, convenientemente anonimizados, con el fin de preservar la confidencialidad de la información. Se trata de ficheros con estructura de campos que recogen para cada registro individual de la encuesta los valores que toma cada variable. Los datos aparecen sin agregar, por lo que para su estudio se necesitan programas adecuados para el tratamiento de datos estadísticos.

Microempresa: empresa con menos de 10 trabajadores.

Paro de larga duración (PLD): tienen esta consideración los parados que llevan al menos doce meses de los últimos dieciocho buscando empleo.

Peso muerto: efecto que se produce cuando se incentivan empleos que se crearían de igual forma en ausencia de los incentivos.

Población activa: población de 16 o más años que o bien está ocupada o bien en búsqueda activa de empleo.

Políticas activas de empleo: Las PAE tienen como objetivo mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas, así como promover el mantenimiento del empleo entre las ocupadas incrementando las competencias profesionales y el desarrollo de habilidades y aptitudes que faciliten una mejor calidad del empleo. Existen

diversas clasificaciones de las PAE, que se pueden agrupar¹¹⁴ en orientación e intermediación, formación, creación directa de empleo público e incentivos a la contratación y al emprendimiento.

Productividad laboral: producción que puede generarse con la utilización de una cantidad dada de trabajo.

Reducción: reducción en las cotizaciones sociales que tendrían que pagar los empresarios que contraten a los individuos cuya empleabilidad se quiere favorecer, o en las cuotas que pagarían los propios trabajadores, cuando esta minoración de cuotas es financiada directamente por la seguridad social.

Sistema Nacional de Garantía Juvenil: el Plan de Garantía Juvenil es un instrumento de la UE y el Gobierno de España para favorecer la empleabilidad de los jóvenes. El objetivo de la Garantía Juvenil es asegurar que los jóvenes menores de 30 años desempleados o que no estudien puedan recibir una oferta de empleo, de educación, formación o un periodo de prácticas de trabajo. Para las empresas hay incentivos a la contratación de jóvenes inscritos en Garantía Juvenil. Para poder formar parte del sistema, se debe tener entre 16 y 30 años, tener nacionalidad española, no haber trabajado ni recibido acciones de formación o educación el día antes de la solicitud, y adquirir un compromiso de participación activa.

Tasa de desempleo: porcentaje de parados sobre el total de población activa.

Tasa de empleo: porcentaje de ocupados sobre la población en edad de trabajar.

Tasa de temporalidad: porcentaje de asalariados con contratos temporales sobre el total de trabajadores asalariados.

114 De la Rica (2015), Comisión Europea (2014).

ANEXOS DISPONIBLES EN LA WEB DE LA AIREF

Anexo 1. Revisión normativa

Anexo 2. Fichas de incentivos

Anexo 3. Metodología y resultados



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es