

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

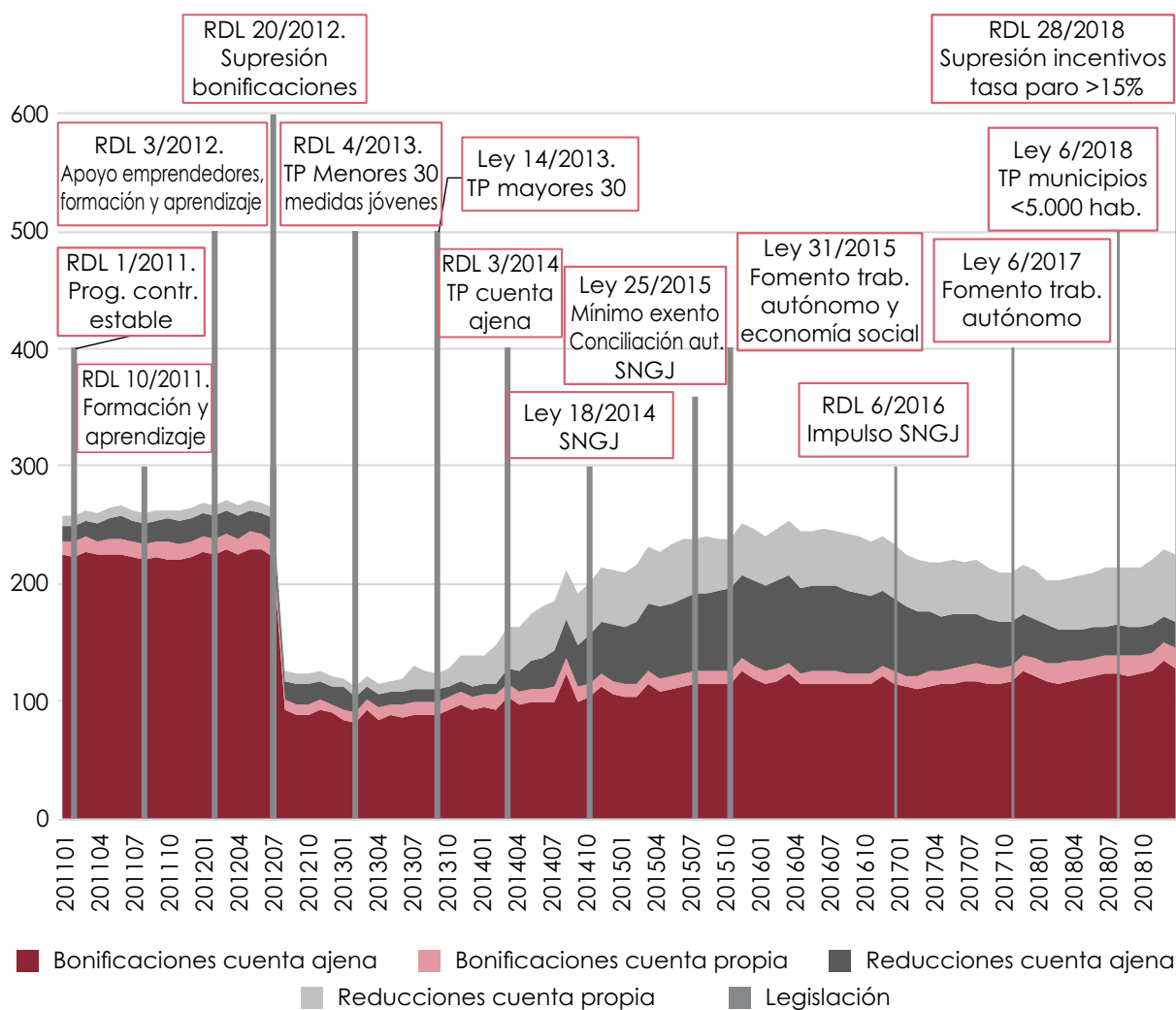
Bajo este conjunto de incentivos confluyen dos objetivos distintos: mejorar la empleabilidad de determinados grupos de población y promover determinados tipos de empleo, fundamentalmente la contratación indefinida y el empleo autónomo. Atendiendo a los colectivos, los incentivos a las personas con discapacidad 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>