

DE RACIONALIZACIÓN A EXTENSIÓN: LOS INCENTIVOS AL EMPLEO EN LA CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA

FROM RATIONALIZATION TO EXTENSION: EMPLOYMENT INCENTIVES DURING THE ECONOMIC CRISIS IN SPAIN

Oscar Molina Romo

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT)

Institut d'Estudis del Treball (IET) - Universitat Autònoma de Barcelona, 08193- Bellaterra, Spain

oscar.molina@uab.cat

Resumen

Este artículo aborda el análisis de la transformación, diseño e impacto en los últimos años del instrumento que dentro de las políticas de empleo consiste en proveer incentivos a la contratación (nueva o mantenimiento), por ser este el más significativo en términos de recursos. Del análisis efectuado se desprende un desarrollo poco coherente en las políticas de incentivos a la contratación, permaneciendo en cualquier caso importantes deficiencias sobre todo en lo que se refiere a la vinculación con formación y la condicionalidad al empresario que se beneficia de estos incentivos. Por otra parte, el creciente uso de reducciones (en lugar de bonificaciones) a las cuotas de la Seguridad Social, dificulta el diagnóstico de la política de incentivos e introduce problemas de sostenibilidad del sistema.

Palabras clave: políticas activas, incentivos a la contratación, formación, condicionalidad.

Abstract

The chapter analyses the characteristics, transformation and impact of hiring incentives in recent years. Hiring incentives are the most important programme within active labour market policies in terms of resources allocated. The analyses reveals a chaotic development of hiring incentives that has not solved the key deficiencies underlying this tool; weak relationship with training programmes and conditions upon companies benefiting from these incentives. The use of reduced social security contributions introduces sustainability problems for the whole social security and pension systems.

Keywords: active labour market policies, hiring incentives, training, conditionality.

Sumario

- Introducción
- 1. Las políticas activas del lado de la demanda
 - 1.1. Las políticas de fomento del empleo en los PAPE 2013-2015 y la EEA 2014-16
 - 1.2. Las Políticas Activas de Incentivos a la Contratación y Fomento del Empleo Autónomo en Perspectiva Europea
- 2. Los incentivos a la contratación
 - 2.1. Los incentivos a la contratación en el periodo reciente y la crisis económica. Cambios en la normativa
 - 2.2. Evaluación del diseño de los incentivos a la contratación
 - 2.3. El gasto en incentivos
 - 2.4. Aproximación al impacto en la contratación y el empleo
- 3. Conclusiones y algunas recomendaciones
- Referencias bibliográficas

REFERENCIA NORMALIZADA

Molina Romo, Oscar (2016): “De racionalización a extensión: los incentivos al empleo en la crisis económica en España”. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 3, 74-93. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/aiet.40>



DE RACIONALIZACIÓN A EXTENSIÓN: LOS INCENTIVOS AL EMPLEO EN LA CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA

Oscar Molina Romo

Universitat Autònoma de Barcelona

Introducción

Las políticas activas del lado de la demanda son aquellas destinadas a favorecer la creación de empleo a través de incentivos a las empresas o mejorando las condiciones para emprender una actividad por cuenta propia. En el curso de una década, éstas políticas han experimentado una profunda transformación, acelerada durante los años de crisis económica, y que ha implicado su racionalización y re-organización, la casi desaparición de los incentivos a la conversión de contratos temporales en indefinidos y el fortalecimiento de los incentivos al empleo autónomo. En el caso de los incentivos a la contratación (indefinida o temporal), éste ha pasado de ser el pilar central de las políticas activas en España en términos de gasto (Alujas 2004), a sufrir una profunda reestructuración que ha implicado un descenso en su peso financiero dentro de las políticas activas. Este proceso, en parte determinado por las políticas de austeridad, se ha visto reforzado por la aplicación de recomendaciones provenientes de diversos estudios y evaluaciones que muestran una escasa efectividad a largo plazo (Boone y Ours 2004) y por las demandas de reforma (que no eliminación) de este instrumento desde organismos internacionales (Comisión Europea 2015) y que ha encontrado eco a nivel estatal en las últimas reformas laborales

Otros programas o mecanismos dentro de lo que pueden considerarse políticas activas del lado de la demanda han experimentado cambios de mucho menor calado, como serían los programas de incentivos a la contratación de personas con alguna discapacidad (Esteban y Gutiérrez 2014) o la creación directa de empleo (o empleo subvencionado) generalmente por la

Administración Pública, dirigida mayoritariamente a trabajadores con discapacidad o personas en riesgo de exclusión social. Aunque no se tratará en este capítulo, cabe mencionar que el otro gran programa dentro de las políticas activas del lado de la demanda, el del fomento del empleo autónomo y el emprendimiento, también ha experimentado cambios significativos en los últimos años. En particular, se ha puesto mayor énfasis en los incentivos fiscales en forma de reducciones y bonificaciones a la cuota como instrumento para fomentar entre los desempleados el inicio de una actividad por cuenta propia.

Este capítulo aborda el análisis de la transformación, diseño e impacto en los últimos años del instrumento que dentro de las políticas de empleo consiste en proveer incentivos a la contratación (nueva o mantenimiento), por ser este el más significativo en términos de recursos. El análisis tratará no solo el aspecto meramente cuantitativo (evolución y número de contrataciones bonificadas), sino también el cualitativo referente a qué tipo de contratación (temporal vs indefinida) se realiza.

Del análisis efectuado se desprende un desarrollo poco coherente en las políticas de incentivos a la contratación, permaneciendo en cualquier caso importantes deficiencias sobre todo en lo que se refiere a la vinculación con formación y la condicionalidad al empresario que se beneficia de estos incentivos. Por otra parte, el creciente uso de reducciones (en lugar de bonificaciones) a las cuotas de la Seguridad Social, dificulta el diagnóstico de la política de incentivos e introduce problemas de sostenibilidad del sistema.

Los cambios que se han introducido en los últimos años en la política de incentivos deben ser interpretados como el resultado de una doble presión. Por un lado, la evidencia acumulada de un diseño de política activa altamente ineficaz y oneroso para las arcas públicas. Pero los cambios han sido más rápidos e intensos seguramente debido a las presiones impuestas por el contexto recesivo y las políticas de austeridad, que han implicado una disminución de recursos para las políticas activas. En este sentido, las políticas de austeridad han abierto una ventana de oportunidad para que los gobiernos implementen reformas de carácter estructural, y socialmente más agresivas. Dentro de este contexto, se ha hecho muchas veces virtud de la necesidad. Este podría ser ciertamente el caso de las políticas de incentivos a la contratación, donde solo en el marco de las políticas de austeridad se ha llevado a cabo una verdadera racionalización del sistema (aunque como veremos a continuación, persisten algunos problemas importantes), en línea con las recomendaciones que se venían haciendo desde organismos internacionales. Al mismo tiempo, el crecimiento alarmante en la tasa de desempleo de larga

duración para algunos colectivos ha constituido otro factor decisivo para llevar a cabo las reformas.

El capítulo se estructura en tres secciones. En la primera sección se provee el marco de análisis, incluyendo una discusión del papel de las políticas de fomento del empleo en los PAPE y la Estrategia de Empleo y Activación. Esta primera sección también contextualiza brevemente el caso español de políticas activas de la demanda en el marco europeo. La sección dos evalúa tanto el diseño como el impacto y eficacia de los incentivos a la contratación. Finalmente el capítulo termina con un breve resumen de las principales conclusiones, y una serie de recomendaciones para mejorar el diseño e impacto de las políticas de activas desde el lado de la demanda.

1. Las políticas activas del lado de la demanda

Cuando hablamos de políticas activas desde el lado de la demanda nos referimos a todas aquellas cuyo objetivo es el fomento del empleo, dependiente o autónomo, a través de incentivos de diverso carácter. En particular, los planes nacionales de empleo ponen el acento en tres tipos de medidas: a) el fomento de la contratación en general, y de la indefinida en particular, a través de bonificaciones y reducciones en las cuotas de seguridad social; b) las oportunidades de empleo, normalmente a través de la creación de empleo subvencionado para colectivos en especiales dificultades; finalmente c) políticas de apoyo al emprendimiento y al trabajo autónomo.

1.1. Las políticas de fomento del empleo en los PAPE 2013-2015 y la EEA 2014-16

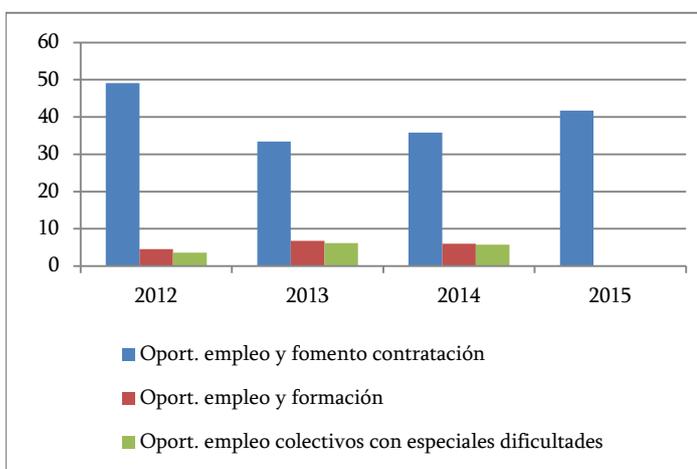
El instrumento encargado de programar las políticas activas de empleo es la Estrategia Española de Activación y Empleo (EEAE) de carácter plurianual, y su concreción anual a través de los Planes Anuales de Políticas de Empleo (PAPE). Aquí nos centraremos en los programas dentro de la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) y los PAPE que se refieren específicamente al fomento del empleo y su creación directa, así como los incentivos al empleo autónomo.

Según el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la EEAE 2014-2016, los objetivos estratégicos que se establecen son:

- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil.
- Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del PREPARA).
- Mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo.
- Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Impulsar el emprendimiento.

Desde el punto de vista de las políticas de fomento del empleo, cabe destacar algunos aspectos. En primer lugar, tal y como queda patente en el objetivo número dos, la EEAE sigue la línea emprendida por la reforma laboral de 2012, y que ha tratado de racionalizar el sistema de incentivos al empleo, que desde mediados de los años ochenta y llegando a su punto máximo en 2006, se había caracterizado por la extensión de las bonificaciones y reducciones a colectivos cada vez más amplios. Esta reorientación va más allá de ser programática, y ha tenido una plasmación efectiva en la financiación. Así pues, tal y como puede observarse en el gráfico 1, se ha producido un descenso en el porcentaje de gasto dedicado a incentivos a la contratación dentro del total presupuestado para políticas activas en los PAPE, aunque desde 2014 levemente, y de forma más clara en 2015, se ha producido un nuevo aumento explicado por la recuperación en la creación de empleo y la extensión de incentivos que se introducen en 2014 y 2015. No obstante, tal y como se comentará más adelante, cabe

Gráfico 1. Porcentaje de gasto dedicado a oportunidades de empleo y fomento de la contratación en los PAPE.



Fuente: Elaboración propia a partir de Planes Anuales de Política de Empleo de 2012, 2013, 2014 y 2015 de acuerdo a los Presupuestos Generales del Estado de cada año.

clarificar el significado de estos datos ya que solo reflejan los incentivos en forma de bonificaciones (que se incluyen como una transferencia desde el SEPE hacia la Seguridad Social) y no tiene en cuenta los importes que deja de percibir la Seguridad Social en concepto de reducciones en las cuotas. Por lo tanto, el esfuerzo en incentivos a la contratación es mayor de lo que a priori podría derivarse de estas cantidades.

Tabla 1. Porcentaje de gasto dedicado a incentivos a la contratación y el fomento del autoempleo en los PAPE.

	2012	2013	2014	2015
Incentivos a la Contratación	49,1	33,4	35,8	41,7
Fomento Empleo Autónomo	0,9	1,3	0,6	0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes Anuales de Política de Empleo de 2012, 2013, 2014 y 2015 de acuerdo a los Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Los incentivos al empleo y su fomento se detallan en las actuaciones del Eje 3 de la EEAE. Este incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:

- 3.1 Fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica: Fomentar la contratación de personas desempleadas, en especial aquellas con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral. Proporcionar trabajo o experiencia profesional a las personas desempleadas, en especial con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.
- 3.2 Fomentar la contratación de personas desempleadas en sectores emergentes con perspectivas de crecimiento de empleo.
- 3.3 Aflorar empleo en economía sumergida: Fomentar las oportunidades de empleo para personas que se encuentran en situación de empleo no declarado.
- 3.4 Fomentar la inserción laboral de personas desempleadas receptoras de prestaciones por desempleo: Fomentar la activación para el empleo

de las personas beneficiarias de prestaciones para agilizar su incorporación al mercado de trabajo antes del agotamiento de las prestaciones, evitando con ello la desprotección del desempleado

Vemos en el objetivo estructural 3.4 una plasmación del objetivo más general de la EEAE consistente en reforzar la vinculación entre las políticas activas y pasivas. El enfoque integrado en el desarrollo de mecanismos de sostenimiento de rentas y activación constituye el eje del paradigma de Inclusión Social Activa impulsado por la CE (ver Comisión Europea 2008). Dicho vínculo se traduce básicamente en anticipar las situaciones de desprotección como consecuencia del agotamiento de la protección al desempleo, y desarrollar actuaciones (tanto formativas como de incentivos al empleo) antes de que se produzca. Esta perspectiva anticipatoria, ha sido desde hace algunos años central en las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, que por ejemplo ha desarrollado dos indicadores específicos

encaminados a evaluar la capacidad anticipatoria de las políticas activas: la activación de las personas registradas en los servicios públicos de empleo (*activation of registered unemployed*), antes de que puedan potencialmente salir del mercado de trabajo, y la “activación a tiempo” (*timely activation*) que mide el porcentaje de participantes en políticas activas que no han sido previamente desempleados de larga duración.

1.2. Las Políticas Activas de Incentivos a la Contratación y Fomento del Empleo Autónomo en Perspectiva Europea

La Comisión Europea distingue cuatro tipos o instrumentos de políticas activas desde el lado de la demanda. En primer lugar, los incentivos al empleo (*employment incentives*) consistentes en reducciones o bonificaciones en las cuotas de la seguridad social pagadas por el empresario. En segundo lugar, empleo subvencionado y reinserción (*supported employment and rehabilitation*), que consisten en reducciones en cuotas o transferencias a los empresarios que contratan a trabajadores con algún tipo de discapacidad, ex-reclusos etc. En tercer lugar, la creación directa de empleo (*direct job creation*) por parte de las administraciones públicas, dirigida sobre todo a ciudadanos en riesgo de exclusión y problemas severos de empleabilidad. Finalmente, los incentivos al empleo autónomo y la actividad empresarial (*start-up incentives*).

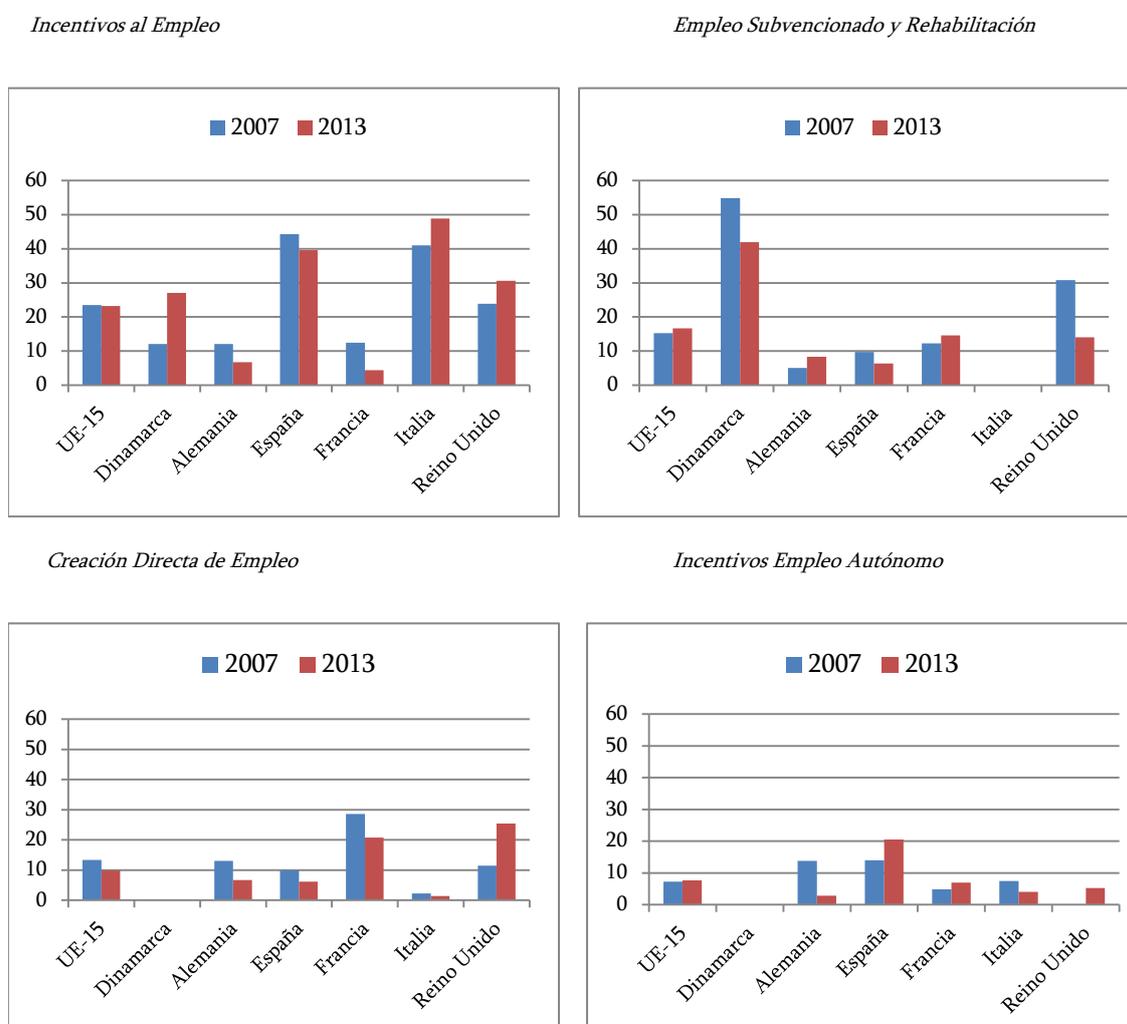
El gráfico 2 muestra para un grupo de países de la UE, la importancia de los diferentes mecanismos de apoyo a la creación de empleo, como porcentaje del total del

gasto en políticas activas en los años 2007 y 2013. Un primer aspecto a resaltar es la gran diversidad que caracteriza los países de la UE en la importancia relativa de los diversos mecanismos. En el caso de los incentivos a la contratación, destacan los altos porcentajes dedicados en el caso de España e Italia, y en menor medida Reino Unido y Dinamarca. Además, no existe una tendencia clara en la evolución en el periodo reciente. Mientras que el peso de los incentivos a la contratación ha aumentado en Dinamarca de manera significativa, y en menor medida en Italia y el Reino Unido en el periodo 2007-2013, disminuyó en el resto de países, incluida España. Dinamarca destaca por la importancia del empleo subvencionado y la rehabilitación de trabajadores con discapacidad, dedicando más del 50% del gasto en políticas activas. El

gasto en España en este aspecto se encuentra por debajo de la media de la UE-15, y ha disminuido levemente en el periodo considerado. En cuanto a la creación directa de empleo, el gasto en España se encuentra sensiblemente por debajo de la media, y ha descendido ligeramente durante la crisis económica. Francia y Reino Unido son los dos países donde este instrumento tiene mayor peso. Finalmente, en cuanto a los incentivos al empleo autónomo, España muestra niveles por encima de la media UE-15, y con un aumento significativo durante el periodo 2007-2013.

Por tanto, el caso español en el contexto europeo muestra su apuesta por los incentivos al empleo, sobre todo dependiente, pero de manera creciente, también el autónomo. Los otros dos instrumentos se encuentran

Gráfico 2. Instrumentos de políticas activas desde la demanda, como porcentaje del total del gasto en políticas activas en los años 2007 y 2013



Fuente: Eurostat. (*) Último año disponible: UE-15, 2011; Dinamarca, 2012; Alemania, 2013; España, 2012; Francia, 2012; Italia,

en niveles sensiblemente inferiores a los de la media UE, y han disminuido su peso dentro del total de las políticas activas a lo largo del periodo 2007-2012.

2. Los incentivos a la contratación

2.1. Los incentivos a la contratación en el periodo reciente y la crisis económica. Cambios en la normativa

La evolución de las políticas de incentivos a la contratación durante el periodo de crisis económica iniciada en 2007 ha tenido cuatro etapas (ver tabla 2). En una primera etapa, desde el año 2007 hasta el año 2010, se producen una serie de cambios en las políticas de incentivos tendentes a mejorar la inserción de determinados colectivos. Estos cambios se producen de manera acumulativa y sin un diseño claro de las políticas de incentivos. En el periodo 2010 y 2011, ya bajo los efectos de las políticas de austeridad se da un doble cambio. Por un lado, comienzan a concentrarse los incentivos en colectivos particularmente vulnerables, mientras que al mismo tiempo se produce una sustitución de las bonificaciones por las reducciones como instrumento. A partir de 2012 se consolida la tendencia hacia la racionalización en el sistema de incentivos, tanto en lo referido al ámbito subjetivo (colectivos beneficiarios) y temporal (duración de los incentivos en el tiempo). En los años 2014 y 2015 sin embargo, se producen cambios que van en la dirección opuesta a los anteriores, ya que suponen

empleo y la protección de personas desempleadas estableció, entre otras medidas, una modificación de la Ley 43/2006, para el impulso de los contratos a tiempo parcial.

Con la Ley 35/2010 continúa la aplicación de la racionalización de las políticas de incentivos, incluyendo la concentración de esfuerzos en colectivos con especiales dificultades de empleabilidad (jóvenes menores de 30 años con baja cualificación, así como los parados de larga duración mayores de 45 años) (Morales 2010). En esta misma línea el Real Decreto-ley 1/2011, surgido a partir del Acuerdo Social y Económico (ASE) suscrito por gobierno e interlocutores sociales el 2 de febrero de ese año, contempló nuevas bonificaciones en los contratos a tiempo parcial de jóvenes y desempleados de larga duración; así como en el contrato de formación y aprendizaje cuando estos supusieran incrementos netos de plantilla o se convirtieran en indefinidos.

En un contexto de políticas de austeridad y crecientes presiones para el reducir el déficit público, el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, incorpora una importante novedad al sustituir las bonificaciones por la reducción, con cargo a los Presupuestos de la Seguridad Social, de las cuotas empresariales de la Seguridad Social para empresas que creen nuevos puestos de trabajo a tiempo parcial con jóvenes y personas en desempleo de larga duración. Como se comentó anteriormente, las reducciones no implican un aumento de gasto, como si lo hacen las bonificaciones, sino unos menores ingresos. Se trata por tanto de una medida encaminada a evitar que los incentivos a la contratación computen como gasto, y que por tanto puedan reflejarse en un mayor déficit.

En línea con el anterior, el Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, establece para las empresas que, a partir de la entrada en vigor del mismo y hasta el 31 de diciembre de 2013, celebren contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores desempleados mayores de 20 años e inscritos en la oficina de empleo con anterioridad al 16 de agosto de 2011, una reducción, durante la vigencia del contrato, incluida la prórroga, de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes así como las correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional del 100 por cien para empresas con plantilla inferior a 250 trabajadores y del 75 por cien para empresas con plantilla igual o superior a esta cifra.

Tabla 2. Los incentivos a la contratación durante la crisis económica.

	2006-2009	2010-2011	2012-2013	2014-2015
Ámbito Subjetivo	Reducción	Reducción	Reducción	Ampliación
Duración Programa	Ilimitada	Ilimitada	Limitada	Limitada
Instrumento	Bonificaciones	Bonificaciones / Reducciones	Reducciones	Reducciones

Fuente: Elaboración propia.

una generalización de los incentivos.

De esta manera la Ley 44/2007 estableció la posibilidad de realizar contratos indefinidos o temporales con trabajadores desempleados en situación de exclusión con una bonificación de la cuota empresarial de 850 euros/año, durante la vigencia del contrato o durante tres años en caso de contrato indefinido. Ya en plena crisis y con el desempleo creciendo rápidamente, el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del

El cambio más significativo operado en las políticas de incentivos se ha dado a partir del año 2012, con la llegada al poder el gobierno Rajoy, las crecientes presiones sobre la deuda española y la imposición de políticas de austeridad. El principio que se ha seguido en el diseño de las políticas de empleo, ha sido el de la racionalización con el objetivo de aumentar la eficiencia en el gasto. En esta línea, la reforma laboral aprobada en 2012 modificó la oferta de incentivos a la contratación, que se aplicaron sobre todo en la modalidad recién creada de contrato indefinido de apoyo a emprendedores y, de nuevo, en la de formación y aprendizaje. Los colectivos cuya contratación pueden acogerse a los beneficios establecidos en la Ley son desempleados, menores de 30 años y mayores de 45. La reforma también previó nuevas bonificaciones en las cuotas empresariales por la transformación en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y sustitución. Asimismo, se establecen límites temporales en la aplicación de los incentivos, que funcionarán mientras la tasa de desempleo supere el 15%. Esto va en la línea de hacer de las políticas de incentivos al empleo no un elemento estructural de las políticas activas, sino una política anti-cíclica para hacer frente a situaciones en las que otras políticas activas, como por ejemplo la de formación, pueden ser menos eficaces.

La implementación de lo establecido en la reforma laboral de febrero 2012 se ha llevado a cabo a través del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En él se cumple 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 de colectivos con dificultades objetivas y especiales para acceder al mercado de trabajo, haciéndolas más efectivas y ofreciendo mayor seguridad jurídica. Este Real Decreto suprime todas las bonificaciones existentes hasta ese momento, a excepción de las destinadas a la contratación de discapacitados, así como la contratación, a través del nuevo contrato de apoyo a los emprendedores, de jóvenes, mayores de 45 años parados de larga duración y mujeres subrepresentadas. Se mantienen las bonificaciones a la contratación de jóvenes que se constituyan como autónomos y a personas que sustituyan a víctimas de violencia de género y a trabajadoras en baja por maternidad.

A pesar de los esfuerzos por racionalizar el sistema que se recogen en la Ley 3/2012 y el RD-L 30/2012, en las que se eliminan muchas de las bonificaciones existentes y se limita el ámbito subjetivo de muchas otras, lo cierto es que el mapa de las bonificaciones se mantiene complejo y fragmentado.

Finalmente, en 2014 y 2015 ha habido algunos cambios importantes, aunque acotados en su duración, en algunos de los instrumentos de la política de incentivos. En particular, en el Real Decreto Ley 3/2014 se aprueban medidas encaminadas a favorecer la contratación indefinida a través de la denominada 'tarifa plana'. Dos son los aspectos en los cuales ésta ley implica un cambio con respecto a las políticas anteriores. En primer lugar, supone una vuelta atrás en la política de incentivos al establecer un mecanismo, que aunque con vigencia limitada en el tiempo (en particular, hasta el 31 de diciembre de 2014, aunque luego se prorrogaría otros tres meses, hasta marzo de 2014), no establece ningún tipo de selección en el ámbito subjetivo de aplicación. De esta manera, cualquier empresa (sin límite de tamaño) puede beneficiarse de esta significativa reducción en las cuotas por contingencias comunes. A través de este instrumento, las empresas que contraten indefinidamente a un trabajador desempleado, solo deberán pagar alrededor de cien euros mensuales (en el caso de contrato a tiempo completo) por contingencias comunes durante dos años. Para poder beneficiarse de todas las reducciones, es necesario que se mantenga el empleo al menos tres años. En segundo lugar, tal y como establece el artículo único de esta ley, este nuevo incentivo se instrumenta a través de reducciones de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social, no a través de bonificaciones.

En febrero de 2015 se anuncia un nuevo instrumento en el Real Decreto-ley 1/2015, la llamada tarifa reducida, que sustituye a la tarifa plana (cuya vigencia acabó el 31 de diciembre de 2014). El nuevo incentivo a la contratación indefinida consiste en limitar la cotización del empresario, dejando exentos los primeros 500 euros por la incorporación de nuevos trabajadores. La duración de esta bonificación es de 24 meses desde el momento de la contratación. Además la ley permite aplicar 12 meses más la bonificación cuando se trate de empresas que en el momento de la contratación tengan una plantilla inferior a 10 trabajadores. Se establece una vigencia de esta figura hasta el 31 de agosto de 2016.

Con las medidas aprobadas en febrero de 2014 y 2015 se ha producido una nueva extensión y universalización efectiva de los incentivos a la contratación indefinida, que ha significado dar marcha atrás en el proceso iniciado en 2006 y consistente en una reducción en el ámbito subjetivo de los incentivos. Nótese que en ambos casos se establecen vigencias de 10 meses en el caso de la tarifa plana, y de 18 meses en el caso de la tarifa reducida. En cualquier caso, con estos dos instrumentos se vuelve a reproducir el problema clave de la política de incentivos, el efecto peso muerto por la no limitación del ámbito subjetivo a los colectivos con mayores problemas de empleabilidad.

Estas medidas han recibido fuertes críticas por parte de partidos de la oposición y sindicatos (Zarapuz 2014, UGT 2014).

2.2. Evaluación del diseño de los incentivos a la contratación

Los incentivos a la contratación son un instrumento cuya efectividad para reducir la tasa de desempleo, favorecer la creación neta de empleo o impulsar un empleo de calidad, depende fuertemente de su diseño (Comisión Europea 2014; Hopes 2013, Arranz et al. 2013; Orszag y Snower 2003). Al mismo tiempo, su impacto en el corto o largo plazo puede variar de forma considerable, tal y como apunta Kluge (2013) (ver tabla 3). En el caso de los incentivos al empleo, diversos autores han evidenciado el alto coste que puede implicar ésta política activa sin un diseño adecuado. En particular, se apunta a la existencia de pocos efectos positivos en el largo plazo, y a un importante efecto desplazamiento. Sin embargo, existe cierto consenso acerca del efecto positivo que puede tener a corto plazo para aliviar los problemas de desempleo en colectivos poco empleables, como por ejemplo los inmigrantes (Butschek y Walter 2014).

Tabla 3. Evidencia sobre Impacto y Efectos de las Políticas Activas.

	Ayuda en la Búsqueda	Formación	Incentivos	Creación Directa de Empleo
Coste	Bajo	Medio/ Alto	Alto	Alto
Efecto a corto plazo	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo
Efecto a largo plazo (buen diseño)	Positivo pero pequeño	Grande y positivo	Positivo pero pequeño	Cero
Efecto a largo plazo (mal diseño)	Negativo pero pequeño	Pequeño y positivo	Negativo	Negativo y Grande
Desplazamiento	Bajo	Bajo	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia.

Si el diseño de las políticas de incentivos es adecuado y se ajusta a los principios que se detallarán más adelante, se minimizarán los efectos negativos de éstas. Y al mismo tiempo se pueden conseguir los efectos positivos deseados (Comisión Europea 2014).

No obstante, la política de incentivos puede generar efectos negativos dependiendo de cómo esté diseñada. En particular, tres son los principales efectos agregados negativos:

- El más importante de todos es el denominado 'peso muerto' (*deadweight loss*). Este implica que la contratación del trabajador se hubiese realizado de todos modos, aún en ausencia de incentivo, por lo que éste se convierte en una ganancia neta para el

empresario. La creación neta de empleo es por tanto inexistente. Así pues, se entiende que el único efecto real que tiene la política de bonificación y/o reducción es la modificación de la estructura salarial para el grupo que pueda beneficiarse de estos contratos, y por tanto, no introduce un incentivo a crear un empleo de calidad, sino a favorecerse de los incentivos para contratar a un menor coste (López et al. 2008). La importancia de este efecto es mayor cuanto mayor es el ámbito subjetivo de aplicación de los incentivos. Así pues, la receta básica para limitar su impacto negativo consiste en limitar los colectivos, seleccionando aquellos que realmente se encuentran en una situación más vulnerable y tienen mayores problemas para encontrar un empleo. De esta manera, la política de incentivos complementaría a la política de formación al destinarse a aquellos colectivos en los que el otro instrumento de las políticas activas es en principio menos efectivo.

Tal y como han señalado diversos estudios, la mera limitación del ámbito subjetivo tampoco garantiza 'per se' la efectividad de la medida (Comisión Europea 2014, Hopes 2013, Meager y Evans 1998).

Incluso cuando los programas de incentivos se concentran en grupos específicos (p.e., desempleados mayores de 45 años), la heterogeneidad dentro de estos grupos (en términos de nivel de formación por ejemplo) es alta. Así pues, para que la política de incentivos sea más efectiva, es necesario utilizar mecanismos que permitan detectar dentro

de estos grupos a los trabajadores con mayores problemas de empleabilidad. Una política que establezca cuantías fijas de bonificación en lugar de un porcentaje del salario, estaría indirectamente promoviendo la contratación de individuos con menores niveles de empleabilidad y cualificaciones, y que ocuparían por tanto empleos con categorías y salarios inferiores. Por tanto, un diseño que estableciese para las bonificaciones cuantías fijas en lugar de porcentajes de cotización (tal y como se hizo a partir de la reforma de 2006), contribuiría a reducir el efecto peso muerto.

Asimismo, podemos esperar que el efecto peso muerto sea más intenso en períodos de expansión

económica, donde las empresas esperan incorporar más empleados a sus plantillas. Sin embargo, en momentos de crisis o recesión, los incentivos pueden ser un mecanismo válido para re-integrar a trabajadores particularmente vulnerables (Comisión Europea 2015). Por lo tanto, el efecto peso muerto se reduciría también si se acota su ámbito temporal de aplicación y se concibe como un instrumento de respuesta a una situación de crisis, limitándose a periodos de recesión y recuperación económica.

- El segundo de estos efectos es el llamado sustitución, a través del cual las empresas utilizan los incentivos para sustituir trabajadores susceptibles de ser bonificados con trabajadores que no lo son. En este caso, la política de incentivo tendría un efecto agregado (en términos de creación neta de empleo) igual a cero. En cierta manera, la propia lógica subyacente al instrumento del incentivo se basa en este efecto sustitución en la medida en que se favorecen la contratación de unos colectivos sobre otros. Así pues, uno de los efectos positivos más importantes de los incentivos a la contratación es que en principio van dirigidas a trabajadores en los segmentos inferiores del mercado de trabajo, y por tanto, contribuirían a reducir la dualidad de este (Calmfors 1994). La magnitud de este efecto es directamente dependiente del grado de especificidad de los colectivos que pueden ser objeto de estas ayudas. Por tanto, el efecto sustitución es en última instancia un problema consustancial a la política de incentivos, pero que se justifica en la medida en que favorece la contratación de los trabajadores con mayores problemas de empleabilidad. No obstante, esta sustitución puede tener efectos negativos sobre la productividad de las empresas en la medida en que implica la sustitución de trabajadores que han adquirido a lo largo de los años de permanencia en la empresa unas competencias, conocimientos y habilidades más o menos específicas a ésta. Por tanto, a nivel agregado puede tener un efecto negativo en la competitividad de las empresas (Duell y Vogler-Ludwig 2011). Estos efectos negativos pueden limitarse de varias maneras. En primer lugar, establecer condiciones en las empresas que impidan despedir a trabajadores en los periodos inmediatamente anteriores o posteriores a la contratación bonificada. En segundo lugar, acompañar los incentivos con medidas formativas para el trabajador contratado con el fin de acelerar el proceso de adquisición de competencias y limitar el impacto sobre la productividad. Finalmente, imponer condiciones de creación neta de empleo en la empresa para beneficiarse de contratos

bonificados puede contribuir a mitigar este efecto negativo.

- Finalmente, el efecto desplazamiento consistente en que las empresas beneficiándose de estos incentivos, se sitúan en una mejor posición competitiva (en lo que se refiere a costes laborales) con respecto a empresas que no lo hacen. De esta manera, pueden desplazar del mercado a otras empresas donde los costes laborales no sean un factor clave en su competitividad. En este caso por tanto, se trataría más de un efecto derivado y de distorsión del mercado y de la competencia. De esta manera, la política de incentivos puede estar dificultando la gradual transformación de la estructura productiva hacia una producción de mayor valor añadido, y por ende, perpetuando estrategias competitivas basadas en bajos costes laborales.

Algunas de las evaluaciones realizadas tanto a nivel comparado como en el caso español, y en particular las llevadas a cabo por Cebrián et al. (2010) y Aeval (2009) recogen evidencia de diversos trabajos que muestran un cierto acuerdo acerca de un efecto peso muerto en los incentivos a la contratación estimado alrededor de un 50%. Esto quiere decir, que en la mitad de los casos en los que se ha contratado con incentivos, la contratación se hubiese producido igualmente a pesar de la existencia de estos incentivos.

Arranz et al. (2013) analizando datos de Comunidades Autónomas encuentran que el efecto agregado positivo de las políticas activas en general, y de las políticas de incentivos en particular es escaso o nulo. Otros trabajos como el de Malo et al. (1999) o Boone y Van Ours (2004) muestran que entre las políticas activas, las únicas que tienen un efecto agregado positivo sobre la tasa de empleo en el largo plazo y como mecanismo para reducir la tasa de desempleo, es la formación, teniendo los incentivos un efecto nulo. Estos resultados se encuentran en la línea de lo encontrado por otros trabajos previos (Kugler, Jimeno y Hernanz, 2003; García Pérez y Rebollo Sanz, 2009; Clemente et al., 2007) que evidencian efectos nulos o escasamente positivos de las políticas activas debido a la importancia de los efectos peso muerto o sustitución, que en cierta manera neutralizan el impacto positivo que pueden tener las políticas activas a nivel microeconómico, incluyendo una mejora de las competencias de los trabajadores y de su empleabilidad y un mejor emparejamiento en la búsqueda de empleo.

A la luz de estos estudios, uno de los aspectos más comentados y criticados por organismos internacionales en los últimos años, incluyendo la Comisión Europea y la OCDE, sobre la configuración de las políticas activas de empleo en España, es el

excesivo énfasis en los incentivos al empleo como principal partida dentro de las políticas activas, en detrimento de acciones encaminadas a la formación o al asesoramiento y acompañamiento de los desempleados (Comisión Europea 2014, OCDE 2011). De hecho, tal y como se ha comentado anteriormente, desde estos organismos se critica el excesivo gasto en este tipo de políticas y su extensión a un número cada vez mayor de situaciones y características de los trabajadores, que aumenta el efecto peso muerto y reduce la efectividad de los incentivos. A esto podríamos añadir como efecto colateral ya mencionado con anterioridad, el hecho que los incentivos pueden llevar a los empresarios a mantener ‘artificialmente’ los salarios bajos, y por lo tanto, favorecer el mantenimiento de estrategias competitivas basadas en la reducción de costes y bajos salarios / precios.

Este discurso contrasta con la evidencia que muestran diversos trabajos, que pese a no ser conclusiva, si que apuntan a un efecto positivo de estas políticas si están diseñadas de manera adecuada (Comisión Europea 2014, 2015, Kluve 2013). Así pues, después de analizar el impacto de las políticas de incentivos en varios países, Martin (2014) y Martin y Grubb (2001) concluyen que éstas son más efectivas que las políticas de formación para crear empleo, sobre todo para los colectivos con menores niveles de cualificación. Immervoll y Scarpetta (2012) hacen una revisión de la literatura y encuentran una evidencia dividida en torno a la efectividad de las políticas de incentivos para crear empleo en el medio plazo, aunque evidencian su utilidad y mayor efectividad cuando están destinados de manera específica a la contratación de trabajadores desempleados, y en particular de trabajadores desempleados de larga duración y con bajos niveles de cualificación. Del mismo modo, Brown y Koettl (2012) concluyen que los incentivos al empleo de colectivos destinados a desempleados son particularmente adecuados y efectivos para la creación de empleo en un contexto de recuperación económica. Escudero (2014) muestra como a nivel agregado, las políticas activas, incluyendo los incentivos al empleo y la creación directa, tienen un efecto positivo en re-integrar los trabajadores con niveles de cualificación más bajos.

Existe un consenso en la literatura acerca del efecto peso muerto derivado de una generalización de los incentivos a la contratación, como uno de los principales problemas en el caso español. Tal y como apuntan algunos autores (Cueto 2006), desde mediados de los años ochenta se produjo una gradual extensión de la política de incentivos directos a través de bonificaciones en las cuotas de la seguridad social. De esta manera, solo el colectivo de hombres entre 30 y 45 años desempleados quedaba fuera (y solo en algunos casos) de las políticas de bonificación. Así pues, la

extensión a colectivos cada vez más amplios ha conllevado una desvirtualización de los objetivos de la política, creada para favorecer el empleo de colectivos con especiales dificultades. Las bonificaciones y/o reducciones perdían eficacia en la medida en que no conseguían mejorar la empleabilidad de los colectivos más vulnerables en relación al resto.

La extensión en el ámbito subjetivo de los incentivos en el caso español tuvo además otras consecuencias. En primer lugar, llevó al crecimiento del gasto en incentivos dentro del gasto en políticas activas, con lo que limitó el potencial crecimiento de las políticas de formación dentro del conjunto de políticas activas. De hecho, al tratarse los incentivos a la contratación de un *instrumento de activación pasiva*, puede limitar la inversión en otro tipo de políticas, y por tanto proveer incentivos a las empresas para mantener estrategias basadas en la reducción de costes. En segundo lugar, hizo que el mecanismo, cuyo impacto agregado sobre la creación de empleo es objeto de discusión (Arranz et al. 2013, Martin y Grubb 2001, Martin 2014), perdiese efectividad como política de empleo dirigida a facilitar el retorno al empleo de grupos de población con particulares dificultades.

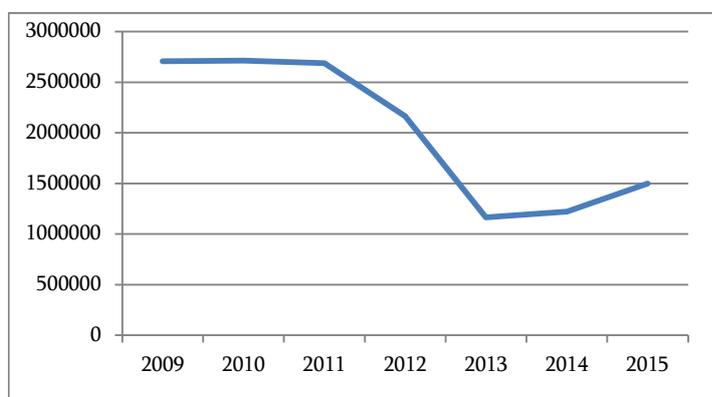
Ante este escenario diversos organismos internacionales hicieron recomendaciones específicas para llevar a cabo una reforma estructural de la política de incentivos. (OCDE 2011). Como respuesta a esta problemática, a partir de 2006, y de manera más decidida en los años 2011 y 2012 se aprueban medidas dirigidas a conseguir la racionalización en los incentivos a la contratación.

2.3. El gasto en incentivos

Cuando analizamos el gasto en incentivos a la contratación, es importante tener en cuenta que este se articula a través de dos instrumentos: bonificaciones y reducciones. Los incentivos directos a través de deducciones se basan en bonificaciones y reducciones que son “deducciones en la cuota, que resultan generalmente de la aplicación de determinados porcentajes, para la corrección de bases y/o minoraciones de tipos” (Plaza 2013). Las reducciones se realizan a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social (se financian con las cuotas generales) y repercuten en unos menores ingresos en las arcas de la seguridad social. Por otro lado, las bonificaciones de cuotas son a cargo del Presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal (y por tanto se financian con las cuotas por desempleo) o del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (con las partidas de los PGE), tal y como señala Plaza (2013). En el caso de las bonificaciones, bien el SEPE o bien el MEySS transfieren la cantidad de éstas al sistema de SS.

En primer lugar, si miramos el gasto presupuestado en bonificaciones a cuotas de la seguridad social, observamos cómo la racionalización que se ha llevado a cabo en los mecanismos de fomento de la contratación desde el año 2012, junto con el ciclo económico recesivo y las políticas de austeridad han tenido un reflejo directo en el gasto tanto efectivo como presupuestado en esta partida. Como puede observarse en el gráfico 3, las bonificaciones han mantenido una evolución pro-cíclica durante el periodo 2009-2015. Se mantuvieron constantes en el periodo 2009-2011 en un contexto de rápida destrucción de empleo, mientras que disminuyeron en el periodo 2011-2013, para después volver a crecer, en el momento en el que el mercado de trabajo comenzaba a dar signos de un débil repunte en la creación de empleo. Sin embargo, el elemento que mejor explica la evolución del gasto en bonificaciones es el referido a los cambios legislativos. En particular, los cambios introducidos en 2012 explican la tendencia decreciente, junto con un contexto de fuerte recesión. A partir de 2014, el gasto presupuestado en bonificaciones vuelve a aumentar debido a la creación de empleo que empieza a darse estos años.

Gráfico 3. Gasto en Bonificaciones para el Fomento del Empleo, en millones de euros (1).

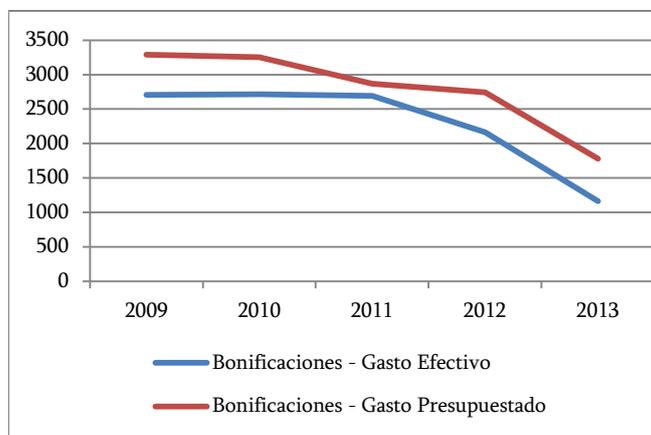


Fuente: Cuentas del Sistema de la Seguridad Social, Liquidación del Presupuesto de Recursos y Aplicaciones del total Sistema de la Seguridad Social, diversos años.
(1) Para los años 2014 y 2015 se trata de previsión de gasto.

Cuando comparamos el gasto efectivo en bonificaciones de contratos con el gasto presupuestado observamos como el gasto total realizado siempre se encuentra por debajo del presupuestado (ver gráfico 4). Considerando que se trata de años de crisis económica, esto se explicaría por la menor propensión a contratar por parte de las empresas ante una perspectiva de empeoramiento del contexto económico. Sin embargo, puede evidenciar también problemas en el diseño de los incentivos, bien en su cuantía o duración, o bien

porque son de difícil comprensión y acceso para algunas empresas.

Gráfico 4. Gasto Presupuestado y Efectivo en Bonificaciones, en millones de euros

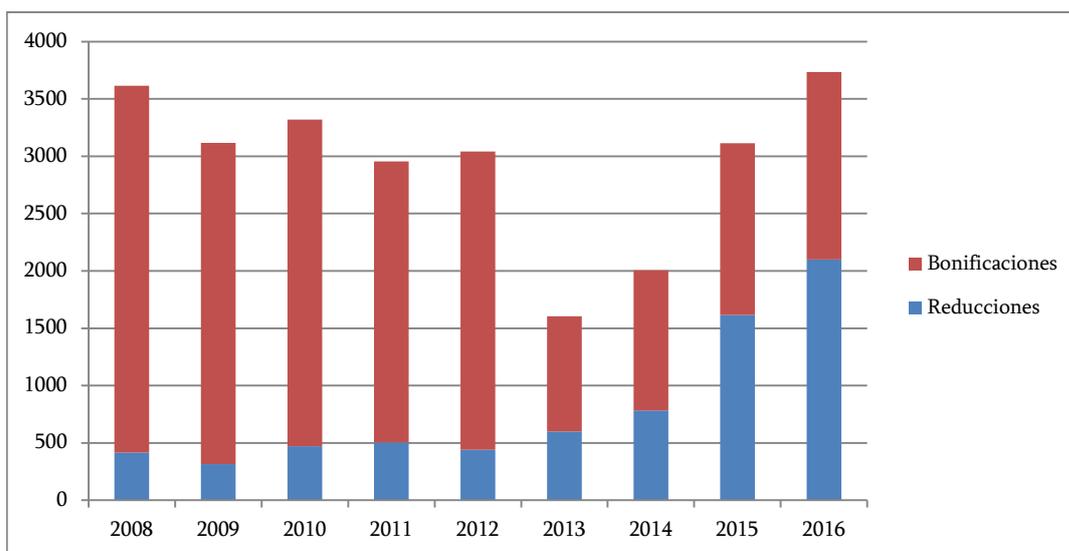


Fuente: Cuentas del Sistema de la Seguridad Social, Liquidación del Presupuesto de Recursos y Aplicaciones del total Sistema de la Seguridad Social, diversos años.

El otro instrumento de las políticas de incentivos son las reducciones en las cuotas de la seguridad social, que figura como menor ingreso en los presupuestos de la seguridad social. El tipo de instrumento es un elemento clave en la sostenibilidad del sistema de incentivos a la contratación. Tal y como ponían recientemente de manifiesto algunos medios¹, las reducciones a la cuotas a la Seguridad Social están cobrando cada vez más peso dentro del sistema de incentivos a la contratación (ver gráfico 5). En particular, al no ser bonificadas, las reducciones en cuotas disminuyen los fondos disponibles por la Seguridad Social para hacer frente al pago de pensiones. La razón para llevar a cabo este cambio tiene que ver con las presiones presupuestarias y las políticas de austeridad. En este escenario, las reducciones ganan atractivo al no aparecer como un mayor gasto, sino como menor ingreso esperado.

¹ Ver el artículo de V. Gómez en el El País, 6 de Agosto de 2015 "Las ayudas a la contratación cuestan 2.100 millones a la Seguridad Social".

Gráfico 5. Evolución del gasto en Reducciones y Bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social, en millones de euros 2008-2016.

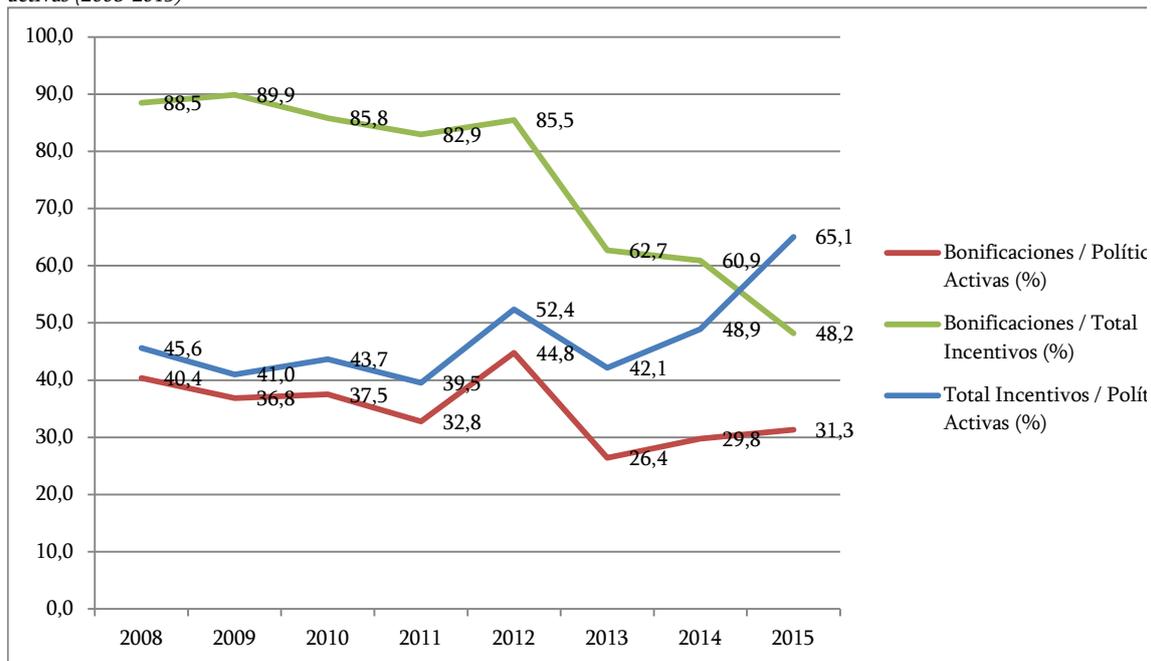


Fuente: El País, 6 de Agosto de 2015 “Las ayudas a la contratación cuestan 2.100 millones a la Seguridad Social” y Presupuestos de la Seguridad Social.

Tal y como puede observarse en el gráfico 6, el peso creciente de las reducciones dentro del total de incentivos comienza en 2012 debido a los cambios legislativos que se introducen este mismo año, y que llevan a una disminución significativa en el número de beneficiarios y un aumento en el peso relativo de las reducciones en el total de incentivos. A partir de 2014 se mantiene más o menos constante el peso de las bonificaciones sobre las políticas activas, pero aumenta de forma muy significativa el peso de las reducciones,

tal y como puede verse en el incremento de la serie que representa el total de incentivos sobre políticas activas. Esto se debe a los instrumentos aprobados a inicios de 2014 (Tarifa plana para la contratación indefinida) y 2015 (tarifa plana reducida para la contratación indefinida) que han supuesto un aumento considerable en las reducciones de cuotas a la SS, coincidiendo además con el inicio de la fase de crecimiento y recuperación de la economía y creación de empleo.

Gráfico 6. Porcentaje del gasto en bonificaciones sobre el total de incentivos a la contratación y sobre el total de políticas activas (2008-2015)



Fuente: SEPE.

La consideración conjunta de las reducciones y bonificaciones es de vital importancia, porque cuando se mide el peso de los incentivos a la contratación en el conjunto de las políticas activas, solo se tiene en cuenta el gasto en bonificaciones, tal y como aparece en el presupuesto del SEPE. De esta manera, es lógico que haya disminuido el peso en los últimos años, debido a la caída en el gasto en bonificaciones. Sin embargo, si tomásemos en cuenta el gasto en bonificaciones junto con las reducciones (es decir, el total de incentivos a la contratación), la conclusión sería la contraria, tal y como muestra el gráfico 6, en el que se observa cómo desde el 2011, en lugar de reducir su importancia dentro de las políticas activas, los incentivos a la contratación han ganado peso de manera considerable, situándose en 39,5% el porcentaje de incentivos en 2011, a subir hasta el 65,1% en 2015.

De hecho, las estadísticas a nivel europeo que se han mostrado en la sección 1.2 de este capítulo solo contemplan el gasto en bonificaciones, no las reducciones. Si añadimos las reducciones a los datos de la tabla 1, España pasaría a ocupar una de las primeras posiciones. Del mismo modo, contrariamente a la tendencia mostrada en otros países, la intensidad del gasto en incentivos sobre el total de políticas activas ha aumentado en lugar de disminuir.

2.4. Aproximación al impacto en la contratación y el empleo

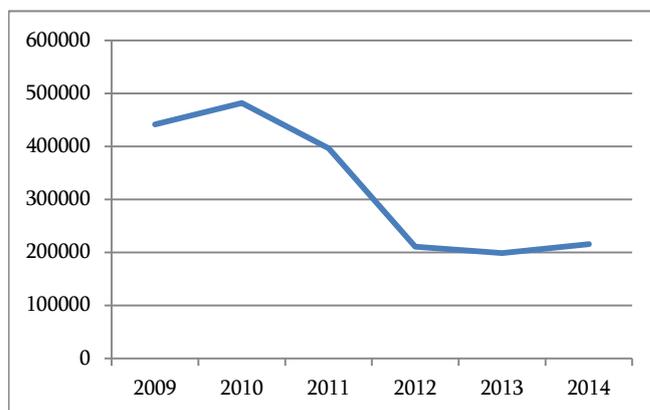
Una primera nota metodológica previa es necesaria para interpretar el análisis que sigue. De los dos instrumentos a través de los que se articula la política de incentivos, solo los contratos bonificados aparecen en las estadísticas de contratos del SEPE. Por tanto todos los contratos realizados acogidos a las medidas aprobadas por los RDL 3/2014 (tarifa plana) y RDL 1/2015 (exención de 500 euros), no se encuentran contabilizados en éstas estadísticas. Así pues, para poder valorar el impacto de los incentivos a la contratación (creación o mantenimiento) deben usarse fuentes diversas. En particular, los contratos bonificados serán analizados a partir de la estadística de contratos del SEPE, mientras que para los contratos que se han beneficiado de las reducciones mencionadas anteriormente tan solo disponemos de los datos facilitados por el gobierno recientemente en una nota de prensa², sin que se especifique en ésta la fuente de los datos.

En correspondencia con los cambios legislativos operados y comentados anteriormente, podemos observar en el gráfico 7 la evolución en el total de

² Ver Gabinete de Comunicación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Nota de Prensa de 17 de Agosto de 2015, "La recuperación del empleo se produce con incrementos en la contratación indefinida"

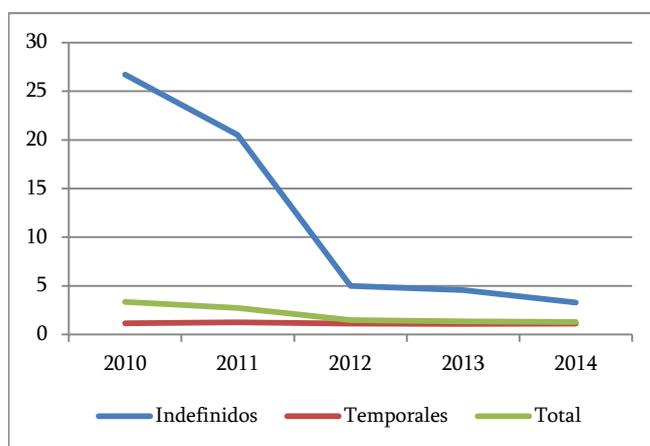
contratos bonificados realizados, tanto indefinidos como temporales. Como puede observarse, se ha reducido en más del 50% el número de contratos bonificados entre el año 2010 y el 2012. Como no podía ser de otra manera, esta evolución es paralela a la del gasto. Esta disminución en el número de contratos se debe a la racionalización llevada a cabo, que ha limitado el grupo de trabajadores cuya contratación puede beneficiarse de bonificaciones para la contratación indefinida. De hecho, cuando miramos la importancia de las contrataciones bonificadas según tipo de contrato (indefinido / temporal) sobre el total de contratos (ver gráfico 8), observamos que el descenso se debe sobre todo a la caída en las bonificaciones a la contratación indefinida, mientras que la importancia de las contrataciones bonificadas dentro del total de contratación temporal realizada se mantiene estable.

Gráfico 7. Total Contratos Bonificados firmados.



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPE.

Gráfico 8. Contratos Bonificados como porcentaje del total de contratos realizados cada año.



Fuente: Movimiento Laboral Registrado.

No obstante, hay que recordar que en los datos anteriores solo se incluyen los contratos bonificados. Si añadimos los contratos realizados entre marzo de 2014 y julio de 2015 que se han beneficiado de las reducciones aprobadas en 2014 y 2015, en total 265.045 (todos ellos indefinidos), el porcentaje de contratos con incentivos sobre el total de contratos realizados en este periodo aumenta significativamente hasta el 15,9% del total de contrataciones indefinidas (ver tabla 4). Teniendo en cuenta que en este mismo periodo, los contratos bonificados indefinidos solo supusieron el 3% del total de contrataciones indefinidas, podemos concluir que efectivamente, estos dos tipos de contratos introducidos a inicios de 2014 y 2015 han supuesto un empuje importante como incentivo a la contratación indefinida. Sin embargo, hay que tener en cuenta un contexto más favorable. Además, de estos contratos indefinidos realizados acogidos a las reducciones, no sabemos cuántos se hubiesen realizado igualmente. Dadas las características de las normas aprobadas en 2014 y 2015, podemos esperar un efecto peso muerto mucho mayor.

con incentivos ha pasado de ser alrededor del 70% en 2009 a solo un 20% en 2014. Por tanto, no solo ha habido una reducción en términos absolutos, sino que el tipo de contrato que es objeto de bonificación en la actualidad es mayoritariamente de carácter temporal. No obstante, debe notarse tal y como se hizo anteriormente, que en estos datos sólo se incluyen los contratos bonificados, no aquellos que se han firmado acogidos a las reducciones aprobadas en 2014 y 2015. En el periodo de marzo 2014 a julio 2015, el porcentaje de indefinidos sobre el total de contratación bonificada (más la reducida) ha aumentado hasta el 55%, un porcentaje muy superior al que obtenemos si solo consideramos los contratos bonificados indefinidos. Así pues, la tendencia anterior consistente en una reducción en la importancia de la contratación indefinida dentro de la bonificada, ha sido revertida (temporalmente) por los cambios introducidos en 2014 y 2015.

Por lo que respecta al contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, que sustituyó a los esquemas previos de incentivo a la contratación indefinida

Tabla 4. Contratos con Cuotas Bonificadas y Contratos con Reducciones en las cuotas de la Seguridad Social (según lo establecido en RDL 3/2014 y RDL 1/2015) sobre el total de contrataciones, Marzo 2014 a Julio 2015.

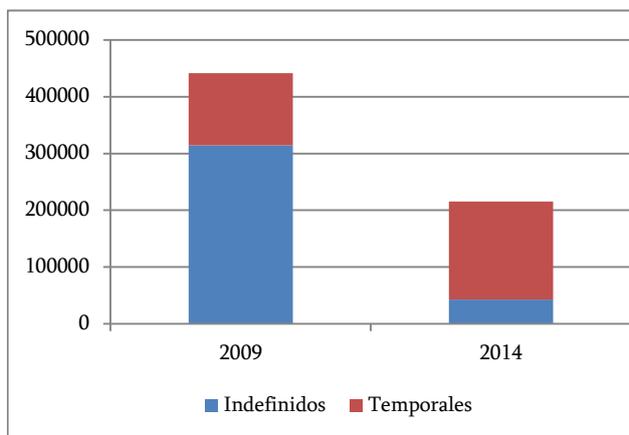
	Contratos Bonificados (A)	Contratos con Reducciones (RDL 3/2014 y RDL 1/2015) (B)	Total Contratos Bonificados + Contratos con Reducciones (A+B)	Total Contratos Realizados en el periodo (C)	Total Bonificados + Reducciones como % del total de contrataciones en el periodo $[(A+B)/(C)]*100$
Indefinidos	59955	265045	325000	2037731	15,95%
Temporales	260970		260970	22911263	1,14%

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Contratos, SEPE y Gabinete de Comunicación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Nota de Prensa de 17 de Agosto de 2015, "La recuperación del empleo se produce con incrementos en la contratación indefinida".

Aparte de la mayor importancia de las reducciones a las cuotas a la seguridad social dentro de la política de incentivos, otra tendencia importante en el periodo de crisis económica es el mayor peso tomado por la contratación temporal, sea para mantener empleos, como en el caso de los contratos de sustitución e interinidad o bien en contratos iniciales. Si nos fijamos en la cantidad y composición de los contratos con incentivos fiscales, observamos en primer lugar una disminución de más de un 50% en el número total de contratos realizados acogidos a estos mecanismos, algo que ya se ha visto anteriormente. Pero aparte de la disminución en el número de contratos bonificados, el cambio más importante se da en la distribución según el tipo de contrato. Así pues, tal y como muestra en los gráficos 9 y 10, el porcentaje de contratos indefinidos

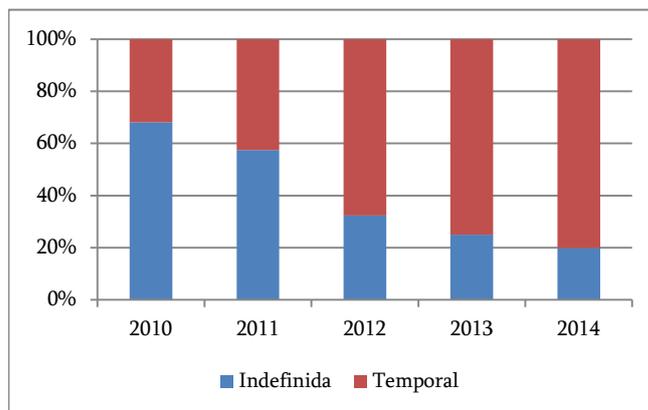
inicial, los datos de los que disponemos muestran que el efecto en términos absolutos de dicho esquema ha sido cuanto menos limitado. La tabla 5 muestra el número de contratos realizados bajo esta modalidad desde 2012, año de su creación, y el porcentaje sobre el total de los contratos bonificados (iniciales o conversiones). Desde 2012, el porcentaje de estos contratos sobre el total de bonificados ha descendido desde un 16,5% hasta un 10,8% en 2014.

Gráfico 9. Total Contratos Bonificados firmados.



Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

Gráfico 10. Contratos Bonificados como porcentaje del total de contratos realizados cada año.



Fuente: Movimiento Laboral Registrado.

Tabla 5. Contratos iniciales de apoyo a emprendedores porcentaje sobre el total de contratos bonificados, 2012-2014.

	2012	2013	2014
Contratos Indefinidos Apoyo a Emprendedores	34794	31127	23435
Porcentaje sobre total de contratos bonificados	16,5	15,7	10,9

Fuente: Elaboración propia a partir de SEPE.

Así pues, y tal como ha sido puesto de relieve por algunos autores (Mercader y Sagardoy 2014), las últimas reformas no solo no reducen el número de modalidades contractuales bonificadas y/o sujetas a reducción, sino que ha existido un incremento, sobre todo si tenemos en cuenta los nuevos incentivos aprobados en 2014-15. Sin embargo, este incremento ha ido acompañado de una disminución ‘de facto’ en el uso de las modalidades bonificadas. Es decir, hay más variedad en las modalidades que ofrece la ley, pero solo dos tipos tienen relevancia en términos numéricos: los contratos temporales de sustitución por maternidad y adopción, así como los contratos temporales para personas con discapacidad.

Finalmente, el último aspecto que es necesario analizar para evaluar la efectividad de las políticas de incentivos es el de la duración de los contratos. Los instrumentos puestos en marcha para incentivar la contratación indefinida, establecen duraciones mínimas del contrato (tres años para el contrato de apoyo a emprendedores y para las reducciones aprobadas en RDL 3/2014 y 1/2015). Sin embargo, dada la ausencia de condiciones respecto a la formación del trabajador en la empresa durante este periodo, los incentivos a la retención de los trabajadores más allá del mínimo exigido en la ley,

disminuyen. Además, la figura bonificada más importante como es la de apoyo a emprendedores, establece un periodo de prueba de un año en el que es posible despedir al trabajador. Sería necesario por tanto estimar la tasa de supervivencia de los contratos bonificados y con reducciones para llegar a hacer una valoración más sólida de la efectividad de la política de incentivos.

Las evaluaciones realizadas hasta el momento muestran en general un efecto poco significativo de las bonificaciones en la duración de los contratos indefinidos (Cebrián et al. 2011). Solo en el caso de las conversiones bonificadas de contratos temporales en indefinidos, un instrumento que ha quedado reducido a una posición marginal dentro del conjunto de los contratos bonificados, Cebrián et al. (2011) observan un efecto más positivo en la duración de los contratos indefinidos. Tal y como veremos en la siguiente sección, la explicación que ofrecen los autores es la del contrato temporal como periodo de prueba extendido del trabajador. En este sentido, las conversiones bonificadas alivian el principal problema de las bonificaciones a la contratación indefinida inicial según los empresarios, esto es, el que el empresario deba mantener un periodo de tiempo de por ejemplo tres

años desde el momento en que se contrata al trabajador para que pueda beneficiarse de las bonificaciones.

3. Conclusiones y algunas Recomendaciones

Las políticas activas desde el lado de la demanda han experimentado una profunda transformación y reorganización, con implicaciones en el impacto y efectividad de los programas de incentivos a la contratación. Exceptuando los cambios introducidos en 2014 y 2015, una serie de reformas iniciadas en 2006 fueron introduciendo modificaciones en línea con las recomendaciones que se derivaban de estudios internacionales y de evaluaciones realizadas antes de la introducción de estos cambios. Sin embargo, es imprescindible, tal y como se remarca también en la última Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2014, promover desde el ámbito público una evaluación periódica rigurosa que a) incluya elementos no tenidos en cuenta en evaluaciones anteriores (como la duración de los contratos) y b) permita entender el impacto que han tenido las reformas en la efectividad de los instrumentos desde el lado de la demanda.

De los análisis existentes y la experiencia española no se desprende la necesidad de eliminar por completo los incentivos a la contratación. Si su diseño e implementación se realiza de manera adecuada, pueden ser un instrumento efectivo para combatir la segmentación del mercado laboral, favorecer la integración laboral de trabajadores con baja empleabilidad y fomentar la estabilidad en el empleo, particularmente en periodos de crisis y recuperación económica, y como complemento (no sustitución) de políticas activas del lado de la demanda. Por tanto, las políticas de incentivos solo serán efectivas como mecanismo para reducir la tasa de desempleo de los colectivos menos empleables si van acompañadas de otras políticas activas destinadas a la formación de estos colectivos. Para conseguir esto, es imprescindible llevar a cabo una evaluación rigurosa del impacto y efectividad de los programas de incentivos a la contratación. La mera consecución de objetivos según los indicadores detallados en los PAPE no garantiza un uso adecuado de los recursos ni garantiza su efectividad. El hecho que en España se hayan convertido en el principal instrumento de políticas activas, y no en un complemento de las políticas del lado de la oferta, es una de las razones esgrimidas para defender la eliminación de estas políticas.

Los incentivos a la contratación y mantenimiento de empleo son, todavía en la actualidad, el programa más importante dentro de las políticas activas de demanda y

ocupa un lugar central en las políticas de empleo. Los cambios introducidos en los últimos cinco años en la política de incentivos a la contratación han sido contradictorios, pudiendo distinguir dos periodos claros. Desde el año 2006 hasta el 2012, se introducen reformas que mejoran el diseño de los programas de incentivos y que en principio tuvieron un impacto positivo en su eficacia como política activa. Estas incluyeron una limitación significativa en el ámbito subjetivo de aplicación (colectivos susceptibles de ser contratados) y la limitación en la duración temporal del programa. Sin embargo, entre 2014 y 2015 se han aprobado medidas que dan marcha atrás en las mejoras en el diseño de la política de incentivos a la contratación, sobre todo al generalizar de nuevo los incentivos a cualquier trabajador desempleado, lo que en principio aumenta el efecto peso muerto de las políticas de incentivos. Así pues, la generalización del ámbito subjetivo de aplicación de los incentivos en 2014 y 2015 puede contribuir levemente a la creación de empleo, pero disminuirá significativamente la eficacia de este instrumento. La baja empleabilidad de ciertos colectivos debe ser el criterio que justifique cualquier cambio en los incentivos a la contratación, de manera que se introduzcan criterios para limitar su beneficio a los colectivos peor situados en el mercado de trabajo.

A pesar de los avances realizados en el diseño e implementación de los incentivos a la contratación, permanecen importantes carencias que limitan su capacidad para mejorar la posición de los individuos menos empleables en el mercado de trabajo. La principal se refiere a la escasa vinculación de las políticas activas del lado de oferta y demanda. Tal y como apuntan todos los estudios y evaluaciones tanto a nivel nacional como internacional, este es un aspecto clave para mejorar el impacto de las políticas del lado de la demanda en general, y los incentivos a la contratación en particular. En el caso de los incentivos a la contratación, esta vinculación debería reflejarse a través de la introducción de elementos de condicionalidad al empresario que se beneficia de los incentivos. En particular, la obligatoriedad de proveer formación al trabajador contratado no sólo favorecería una mayor probabilidad de estabilización del trabajador en la empresa una vez finalizado el periodo mínimo establecido para beneficiarse de los incentivos, sino que mejoraría su posición en el mercado de trabajo y limitaría el impacto negativo que los incentivos podrían tener en la productividad al verse las empresas 'forzadas' a contratar a los trabajadores menos empleables. Así pues, para que las empresas pudiesen beneficiarse de los incentivos, sería aconsejable que éstas diseñasen un plan formativo de acuerdo con las características del trabajador y su posición en la empresa.

No obstante, el carácter extensivo y no intensivo del sistema de incentivos a la contratación, que implica muchos contratos pero con incentivos bajos por trabajador contratado si se compara con otros países europeos, hace que la introducción de la condicionalidad formativa pudiese tener un efecto desincentivador en las empresas contratantes. Este carácter extensivo responde en gran medida a una delimitación insuficiente de los colectivos cuya contratación está incentivada. Así pues, el colectivo de trabajadores menores de 30 años y mayores de 45 es muy heterogéneo en cuanto a nivel educativo, competencias acumuladas en la experiencia laboral previa etc., incluso cuando nos concentramos dentro de los desempleados de larga duración dentro de estos colectivos. De la misma manera, dentro de los colectivos no susceptibles de ser contratados con incentivos, pueden existir grupos con graves problemas de empleabilidad y que no pertenezcan a colectivos en especial dificultad de integración laboral como discapacitados, víctimas de violencia doméstica y terrorismo etc. En este sentido, el uso de índices de empleabilidad podría complementar la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación de los incentivos a través de los niveles de paro (de larga duración). De esta manera podría limitarse también el efecto peso muerto y permitiría centrar aún más el mecanismo para aumentar su intensidad.

Entre los aspectos más positivos introducidos en las recientes reformas destacan la limitación en la duración de los programas de incentivos, la introducción de incentivos (bonificaciones o reducciones) en forma de cantidades absolutas y no porcentajes y las condiciones de duración del contrato para beneficiarse de los incentivos. A pesar de estos pasos en la dirección adecuada, podrían mejorarse algunos aspectos. Por ejemplo, en el caso de los incentivos introducidos en la ley 3/2012, se establece una duración ligada a la tasa de paro de la economía. Sería más adecuado sin embargo, establecer criterios ligados a la tasa de paro de los colectivos objetivo de los incentivos. De la misma manera, se han establecido tiempos de permanencia mínima de los contratos indefinidos para que las empresas puedan beneficiarse de los incentivos. En particular, se ha establecido por lo general una permanencia mínima de tres años. Sin embargo, carecemos de datos que permitan aproximarnos a la tasa de supervivencia de los contratos indefinidos bonificados. Para conocer la efectividad de los incentivos en la promoción del empleo estable, sería necesario evaluar este aspecto.

Uno de los aspectos más problemáticos del actual sistema de incentivos a la contratación es el referido al instrumento a través del cual se implementa. Tradicionalmente, el sistema de incentivos se basaba en unos menores costes de indemnización por despido y

en bonificaciones a las cuotas a la seguridad social. En los últimos años han desaparecido las menores indemnizaciones y han ganado importancia las reducciones en las cuotas de la seguridad social. Las implicaciones de este cambio son múltiples. En primer lugar, esto quiere decir que los incentivos se financian a través de unos menores ingresos en los presupuestos de la seguridad social, con el consiguiente impacto en sus ya mermadas arcas. En segundo lugar, tal y como se ha podido comprobar en la sección 2.1, se hace más difícil su evaluación al figurar los contratos incentivados en estadísticas diferentes. Así pues, como norma general los incentivos deberían implementarse a través de bonificaciones, ya que haría el sistema más transparente, evaluable y sostenible.

Referencias bibliográficas

Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, AEVAL (2009): *La Política de Bonificación y Reducción de Cuotas de la Seguridad Social*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.

Alujas, J.A.; Ruiz, J. A. A. (2004): “La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (51), 15-30.

Arranz, J.; García, C.; Hernanz, V. (2013): “Evaluación macroeconómica de las políticas activas del mercado de trabajo en España: ¿mucho ruido y pocas nueces?”. *Revista Internacional del Trabajo*, 132(2), 367-390.

Boone, J.; van Ours, J. (2004): “Effective Active Labor Market Policies”, *IZA Discussion Paper*, No. 1335.

Brown, A.; Koettl, J. (2012): “Active Labour Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain?”, *IZA Discussion Paper*, No. 6880

Butschek, S.; Walter, T. (2014): What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature, *IZA Journal of Migration*, 3(1), 1-18

Calmfors, L. (1994): *Active Labour Market Policies and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, OECD Economic Studies 22, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development

Cebrián, I.; Moreno, G.; Toharia, L. (2010): *Evaluación Microeconómica de los programas de fomento del empleo indefinido a partir de datos de los servicios públicos de empleo y de la Muestra Continua de Vidas Laborales*, Madrid: Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social

Cebrián, I.; Moreno, G., Toharia, L. (2011): “La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida”. *Hacienda Pública Española*, 3(198), 103-127.

Clemente, J.; García, I.; González, M.; Montañés, A.; Olloqui, I.; Sanso, M. (2007): *Estudio cuantitativo del impacto de las bonificaciones sobre el empleo*. Investigación financiada por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social a través de las subvenciones FIPROS, Madrid. Recuperado de: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/100611.pdf>

Comisión Europea (2008): Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market, Brussels: European Commission.

Comisión Europea (2014): *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe*. Brussels: European Employment Policy Observatory [doi:10.2767/22824].

Comisión Europea (2015): *Employment Incentives, European Semester Thematic Fiche*, Brussels: European Commission.

Cueto, B. (2006): “Las ayudas a la contratación indefinida en España”, *Revista de Economía Laboral*, 3, 87-119.

Duell, N. K. Vogler-Ludwig (2011): "The role of Public Employment Services in Youth Integration. A review of Good Practice," *Analytical Paper*, PES to PES dialogue, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Escudero, V. (2014): “Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison”, *MPRA Paper* No. 55319

Esteban Legarreta, R.; Gutiérrez Colominas, D. (2014): “La incentivación del empleo de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo”, *Revista española de discapacidad*, 2(1), 7-32.

García, J. I.; Rebollo, Y.F. (2009): “Do Wage Subsidies Affect the Subsequent Employment Stability of Permanent Workers?: The Case of Spain”, *Moneda y Crédito*, 228, 65-102

HoPES (2013): "HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies." A response from the European network of Heads of Public Employment Services to calls for action agreed at the Berlin Conference on Youth Employment on 3rd July 2013

Immervoll, H.; Scarpetta, S. (2012): “Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches”. *IZA Journal of Labor Policy*, 1, 1-20

Kluge, J. (2006): “The Effectiveness of European Active Labor Market Policy”, *RWI Discussion Papers*, No. 37

Kugler, Adriana D.; Jimeno, Juan F.; Hernanz, Virginia (2003): “Employment Consequences of Restrictive

Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms”, *IZA Discussion paper series*, No. 657

López, M.; Verd, J.M.; Lope, A. (2008): “El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario”, *Cuadernos de relaciones laborales*, 25(2), 151-178.

Malo, M. A.; García-Serrano, C.; Davia, M. A.; Hernanz, V. (1999): “Políticas activas de mercado de trabajo y desempleo: un enfoque agregado”, 423-446, en J. M. Maravall (ed.): *Políticas de bienestar y desempleo*, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, Colección Igualdad, vol. 14, Madrid.

Martin, J. P. (2014): “Activation and active labour market policies in OECD countries: stylized facts and evidence on their effectiveness”, *IZA Policy Paper* No. 84

Martin, J.P.; D. Grubb (2001): “What works and for whom: a review of OECD countries’ experiences with active labour market policies”, *Swedish Economic Policy Review*, 8, 9-56

Meager, N. ; Evans, C. (1998): “The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed”, Employment and Training Department, International Labour Office Geneva, *Employment and Training Papers* 16, Geneva.

Mercader, J. R.; Sagardoy, Í. (2014): *Medidas para favorecer la contratación indefinida*, Observatorio Económico España 13 noviembre 2014. Recuperado de: <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2014/11/Observatorio-reforma-sistema-indemnizatorio-el.pdf>

Morales, J.M. (2010): “El régimen de incentivos a la contratación tras la Ley 35/2010 de medidas para la reforma del mercado de trabajo”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 107, 375-405.

OCDE (2011): *OECD Perspectives: Spain Policies for a sustainable recovery*.

Orszag, J. M.; Snower, D. J. (2003): “Designing employment subsidies”. *Labour economics*, 10(5), 557-572.

Plaza, J. J. (2013): “Bonificaciones y reducciones de cuotas a la seguridad social tras las reformas de 2012, en Burguillo, M. E. C., & Basilio, I. D. R. F. (Coord.) *Estudios en torno a la reforma laboral de 2012*, pp. 413-432.

Rouvinen, P. (2010): Selection into & out of self-employment, presentation at the Thematic Review

Seminar on Promoting entrepreneurship and self-employment across Europe, Brussels, 8-9 November 2010

UGT (2014): *Informe sobre el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, por el cual se regula la denominada “tarifa plana de 100 euros al mes”*, Secretaría de Acción Sindical – Coordinación Área Externa

Zarapuz, L. (2014): *Valoración del “peso muerto” de la tarifa plana del Gobierno para el fomento de la contratación indefinida*, Gabinete Económico de CCOO.