

Una evaluación de la efectividad de las bonificaciones al mantenimiento del empleo de los mayores de 60 años

Mario Izquierdo Peinado y Sergio Puente Díaz



16 de noviembre de 2017

Tradicionalmente, las políticas de empleo en España han descansado en mayor medida que en otros países en la aplicación de bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social de determinados colectivos. La evidencia empírica internacional sobre la efectividad de este tipo de programas tiende a mostrar que, en general, estos programas tienen un elevado coste presupuestario, con efectos reducidos, aunque positivos, sobre los colectivos afectados, sin afectar al nivel de empleo agregado. Con el objetivo de proporcionar evidencia adicional sobre esta cuestión, este artículo resume los resultados de un ejercicio de evaluación de un programa concreto de bonificaciones sociales que estuvo vigente entre 2006 y 2012 para el colectivo de trabajadores mayores de 60 años. En concreto, utilizando los datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), se estima el efecto que la eliminación de este programa de bonificaciones tuvo sobre la probabilidad de perder el empleo de estos trabajadores. Los resultados muestran que la supresión de los incentivos generó un impacto positivo y significativo pero reducido sobre la probabilidad de perder el empleo de este colectivo, que se concentró en los trabajadores con empleos de baja cualificación, con una antigüedad relativamente baja en la empresa y con menores costes de despido. En conjunto, la evidencia indicaría que el programa generó escasos beneficios en términos de una mayor tasa de mantenimiento del empleo del colectivo de trabajadores afectado. Estos resultados se circunscriben a este programa concreto y, por tanto, no son extensibles al conjunto de bonificaciones al empleo para diferentes colectivos que han estado en vigor en el pasado en España o lo están en la actualidad, si bien ponen de manifiesto la necesidad de una evaluación detallada de las políticas activas de empleo que permita analizar su eficacia.

UNA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS BONIFICACIONES AL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO DE LOS MAYORES DE 60 AÑOS

Este artículo ha sido elaborado por Mario Izquierdo Peinado y Sergio Puente Díaz, de la Dirección General de Economía y Estadística.

Introducción

En España, las políticas de empleo se han dirigido con mayor intensidad que en otros países hacia los incentivos para promover el empleo permanente de colectivos específicos, como los jóvenes, los desempleados de larga duración y los trabajadores de más edad, normalmente mediante bonificaciones a las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. Por ejemplo, España se situó entre los países de la OCDE con mayor gasto como porcentaje del PIB en incentivos al empleo, con un 0,3 % en el promedio entre 2004 y 2011¹, cifra solo superada en este mismo período por Bélgica, Suecia, Dinamarca y Luxemburgo. En términos del porcentaje del empleo afectado por este tipo de bonificaciones, España ocupó el primer lugar a lo largo de este período, con un 8,6 % del empleo, muy por encima del nivel medio observado entre los países de la OCDE con información disponible (1,7 %).

Sin embargo, la evidencia empírica disponible tiende a encontrar resultados no demasiado favorables en cuanto a la efectividad de este tipo de programas de incentivos. En particular, Barceló y Villanueva (2016) encuentran algunos efectos positivos de los subsidios regionales al empleo permanente, aumentando la probabilidad de alcanzar este tipo de empleos para los colectivos bonificados. Sin embargo, los costes asociados a estos programas son elevados y la mayoría de la evidencia empírica tiende a mostrar que tal aumento de probabilidad, en todo caso, parece venir en gran medida en detrimento de otros colectivos, sin que estos incentivos tengan efectos permanentes sobre la tasa de empleo agregada o la incidencia del empleo indefinido [véanse, entre otros, Kugler *et al.* (2003) Toharia *et al.* (2008) y García Pérez y Rebollo (2009)]².

Con el objetivo de aportar evidencia adicional sobre la eficacia de este tipo de incentivos, en este artículo se resumen los resultados de un trabajo de reciente publicación³ en el que se analiza la efectividad de un programa específico dirigido al mantenimiento del empleo para los trabajadores mayores de 60 años que estuvo en vigor desde 2006 hasta julio de 2012. A continuación se describen con detalle las características del programa, la estrategia utilizada para analizar su impacto y los resultados empíricos sobre sus efectos. En la sección tercera se incluye una primera aproximación al análisis coste-beneficio económico para el sector público de este programa.

Estimación del impacto del programa de incentivos al mantenimiento del empleo de los mayores de 60 años

Este programa fue introducido en 2006 y estaba dirigido a mantener en el empleo a los trabajadores de más edad, concretamente con 60 años o más, con un contrato indefinido y con al menos 5 años de antigüedad dentro de la empresa. Para ello, se bonificaban las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de la empresa en un 50 % para los trabajadores de 60 años, con un aumento de la bonificación de 10 pp por año hasta un máximo de un 100 % a la edad de 64 años. La justificación fundamental de estos incentivos es el perfil decreciente que suele mostrar la productividad de los empleados a partir de

1 El promedio de la OCDE se situó en el 0,13 % en este mismo período.

2 Más recientemente, Gamberoni *et al.* (2016) también encuentran resultados similares al analizar el impacto de los incentivos fiscales asociados al contrato de emprendedores aprobado en la reforma del mercado de trabajo de 2012.

3 Véase Font *et al.* (2017).

una edad [Skirbekk (2004)], que genera una brecha entre dicha productividad y el salario, que afecta negativamente a la probabilidad de mantener el empleo de este colectivo [Ilmakunnas y Maliranta (2005)].

Para evaluar la efectividad de estos incentivos durante el período en que estuvieron vigentes, en este artículo se recurre a analizar la reacción de las empresas tras el aumento exógeno del coste laboral derivado de su eliminación en julio de 2012⁴. Esta eliminación provocó un aumento inesperado en el coste laboral de las empresas que empleaban a los trabajadores afectados por este programa de entre el 10 % y el 22,2 % en función de la edad del trabajador. Para analizar el impacto, no es suficiente con observar la evolución del empleo del correspondiente colectivo de trabajadores después de julio de 2012, pues otros factores, como la situación económica, podrían explicar cambios en él. Por tanto, es necesario encontrar un grupo de trabajadores de comparación o control que no haya sufrido ningún cambio en su bonificación, pero comparable con el colectivo afectado en términos del impacto esperado del resto de los factores que afectan a la probabilidad de mantener el empleo.

En este caso se utiliza como grupo de control el derivado de otro programa de mantenimiento del empleo que estuvo en vigor hasta finales de 2012 para los trabajadores de 59 años sujetos a un contrato permanente y con una antigüedad de al menos 4 años⁵. Este programa no fue eliminado entre julio y diciembre, posponiéndose su supresión hasta principios de 2013, por una cuestión administrativa⁶. Por tanto, se dispone de un período de 5 meses para comparar la evolución de ambos colectivos de trabajadores. En términos de las características de los colectivos afectados, ambos grupos son muy similares en variables como la experiencia laboral acumulada, la incidencia del empleo a tiempo parcial o los salarios medios⁷.

Por lo tanto, se analiza el impacto de la eliminación de las subvenciones al mantenimiento del empleo observando la evolución relativa de la probabilidad de perder el empleo después de julio de 2012 en el colectivo de trabajadores que dejaron de tener dicha bonificación respecto al grupo de trabajadores que la mantuvieron hasta finales de año, que, en principio, son muy similares y, por tanto, se verían afectados de manera parecida por el resto de los factores económicos que pueden influir sobre la probabilidad de perder el empleo.

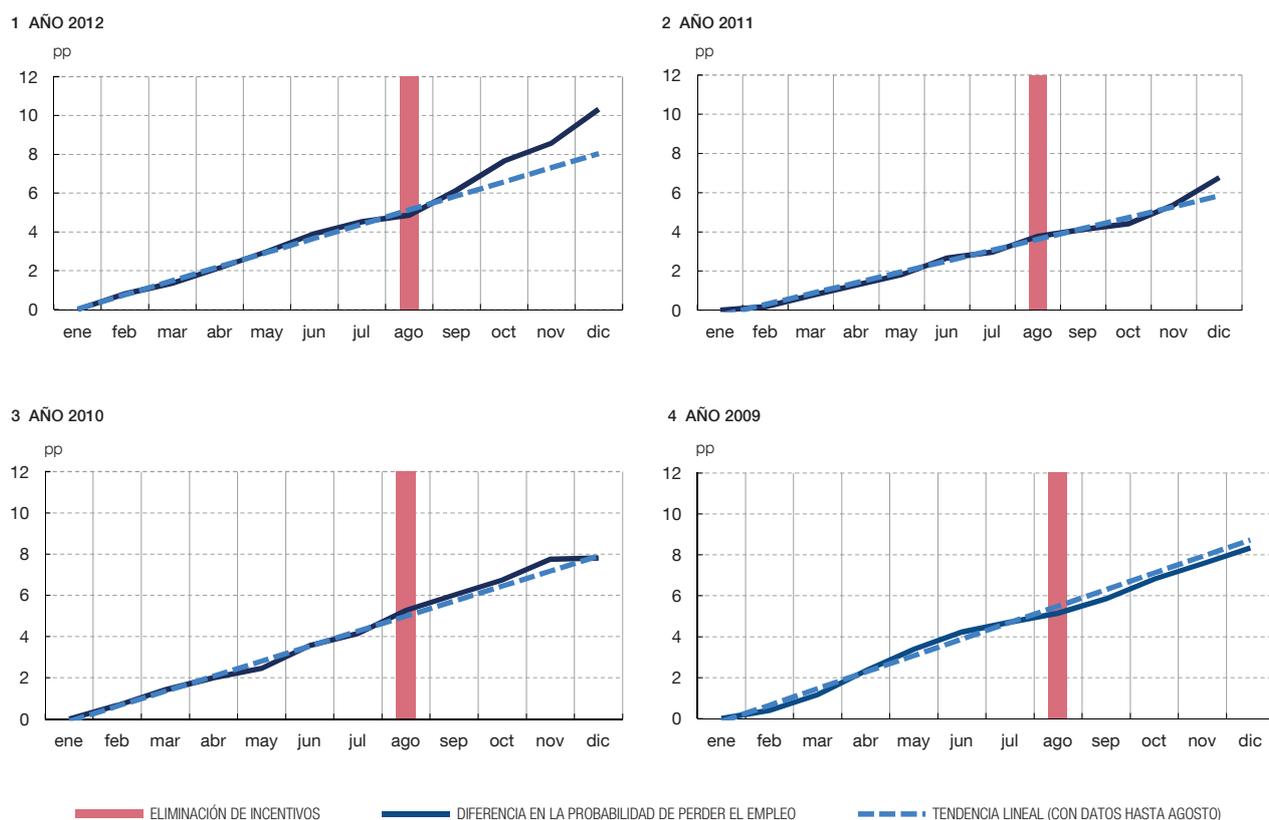
Para este análisis, se utilizan los datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), que proporciona todas las transiciones en el mercado de trabajo de una muestra aleatoria no estratificada del 4 % de los individuos con alguna relación con la Seguridad Social. En particular, se consideran los individuos que trabajaban en enero de 2012 y se sigue su evolución a lo largo del año hasta diciembre. En el gráfico 1 se muestra la diferencia en la proporción de esos trabajadores que perdieron su empleo hasta el mes correspondiente, según pertenezcan al grupo de trabajadores de entre 60 y 64 años o bien al grupo de control de 59 años.

4 RDL 20/2012, de 13 de julio.

5 Las empresas recibían una bonificación del 40 % de la cotización a la Seguridad Social bajo este programa.

6 En particular, el subsidio para mayores de 60 años provenía legalmente de un RDL anterior, que permanecía en vigor hasta posterior derogación, lo que se produjo el 13 de julio de 2012. Por el contrario, la bonificación para los trabajadores de 59 años era renovada año a año en los Presupuestos del Estado. En 2013, esa renovación no se produjo, y por este motivo esa bonificación sobrevivió hasta final de 2012.

7 En Font *et al.* (2017) se muestra que otro potencial grupo de control, el de los trabajadores de 60 años o más con contrato indefinido pero con menos de 5 años de antigüedad en la empresa, es un grupo de control menos adecuado para el análisis, pues presentan diferencias sustanciales con respecto al colectivo sujeto a la bonificación en variables como la experiencia acumulada en el mercado laboral, la incidencia del empleo a tiempo parcial, la distribución entre hombres y mujeres o los salarios medios.



FUENTE: Banco de España.

A partir de esta información, se observa claramente cómo, dentro de una pendiente positiva, que indica que los trabajadores mayores de 60 años presentan una probabilidad homogéneamente mayor de perder el empleo a lo largo del año, se produce además un cambio en esta diferencia a partir de julio de 2012. En concreto, en ese mes, coincidiendo con la eliminación de los incentivos, aumentó la probabilidad de perder el empleo del colectivo de trabajadores afectados. Además, cuando se repite este mismo análisis para años anteriores se observa que esta ruptura no tuvo lugar, descartando así que algunos otros factores de tipo coyuntural explicaran esta diferencia a partir del mes de julio de cada año.

Para cuantificar la magnitud del efecto de la desaparición de las bonificaciones en el verano de 2012 sobre la probabilidad de mantener el empleo se estima un modelo probit en el que la variable a explicar es la probabilidad de que el trabajador pierda su empleo entre agosto y diciembre de 2012. Se incluyen las variables de control habituales que pueden afectar a esta probabilidad, como la edad, el sexo, la antigüedad y el nivel educativo del trabajador y nuestra variable de interés que identifica a los trabajadores cuyo subsidio fue eliminado en julio de 2012. Además, esta variable se interacciona con la edad y la antigüedad del trabajador para controlar por posibles efectos diferentes de la eliminación del subsidio para estos colectivos de trabajadores.

Los resultados de esta estimación están en línea con lo esperado en cuanto al efecto de las variables de control sobre la probabilidad de perder el empleo, es decir, dicha proba-

	Probabilidad estimada de perder el empleo		
	Con bonificación	Sin bonificación	Diferencia
Agregada	6,7	8,5	1,8 **
Por edades			
60 años	5,5	7,0	1,5 *
61 años	5,6	6,7	1,1
62 años	5,7	7,8	2,1 *
63 años	9,3	11,0	1,6
64 años	10,5	15,1	4,6 **
Por antigüedad			
5-9 años	7,0	9,7	2,7 ***
10-17 años	6,5	8,4	1,9 **
>18 años	6,5	7,3	0,8
Por nivel educativo			
Bajo y medio	6,8	8,8	2,0 **
Alto	5,4	6,0	0,6

FUENTE: Banco de España.

NOTA: *, **, ***, significativa al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

bilidad crece con la edad y decrece con el nivel educativo y el nivel de experiencia. En cuanto al impacto de nuestra variable de interés, se estima que la probabilidad de que un trabajador perdiera su empleo entre agosto y diciembre de 2012 aumentó del 6,7 % al 8,5 % una vez que se eliminaron los subsidios (véase cuadro 1). Por lo tanto, el fin de los subsidios al mantenimiento del empleo originó un aumento reducido (1,8 pp), aunque estadísticamente significativo, en la probabilidad de que un trabajador mayor de 60 años perdiera su empleo. Si diferenciamos este impacto para diferentes grupos de trabajadores se observa que el impacto de la eliminación de las bonificaciones tiende a ser creciente con la edad⁸ y es especialmente elevado para los trabajadores de 64 años, que fue el colectivo que experimentó el mayor incremento en la probabilidad de perder su empleo después de la supresión de los incentivos⁹. Por nivel educativo, la probabilidad de perder el empleo para un trabajador con un empleo de baja cualificación pasó del 6,8 % al 8,8 %, mientras que para un puesto de alta cualificación no se observa un efecto significativo¹⁰. Finalmente, los resultados más interesantes se encuentran al analizar distintos niveles de antigüedad. En particular, la probabilidad de perder el empleo aumentó para los trabajadores con menor nivel de antigüedad dentro del colectivo de trabajadores cubiertos por el programa, con un aumento de 2,7 pp después de la eliminación del subsidio (significativa estadísticamente al nivel del 1 %). El aumento es inferior para aquellos con antigüedad de entre 10 y 17 años (1,9 pp) y la eliminación de las bonificaciones no pareció tener un efecto significativo para los empleados con antigüedad en la empresa muy elevada (superior a 18 años). Este resultado podría sugerir que los elevados costes de despido asociados a

8 Aunque el menor número de observaciones cuando distinguimos por edades puntuales hace que algunas estimaciones no sean significativas.

9 Dentro de este grupo, las salidas del empleo se producen, fundamentalmente, hacia una situación de jubilación, en lugar de al desempleo, reflejando las posibilidades de este colectivo de acceder a la jubilación.

10 Este hecho puede estar relacionado con que típicamente la productividad de los trabajadores cualificados tiende a incrementarse más con la edad, incluso para los últimos años de la vida laboral, por lo que es de esperar que las bonificaciones al empleo cualificado tengan muy poca efectividad, y por tanto su retirada, pocos efectos.

Una primera aproximación al análisis coste-beneficio económico del programa

los trabajadores con mayor nivel de antigüedad en la empresa habrían actuado como un incentivo suficiente para mantener a los trabajadores en la empresa, por lo que la eliminación de las bonificaciones no se trasladó a una mayor probabilidad de perder el empleo para este subconjunto de trabajadores afectados, aunque también podría estar señalando un relación positiva entre la antigüedad en la empresa y la productividad de los trabajadores.

En conjunto, los resultados anteriores indican que la eliminación del programa de incentivos al mantenimiento del empleo de los mayores de 60 años que estuvo en vigor entre 2006 y julio de 2012 tuvo un efecto positivo sobre la probabilidad de perder el empleo de este colectivo a corto plazo, de magnitud reducida pero especialmente significativa entre los trabajadores de menor antigüedad y formación dentro del colectivo afectado. En esta sección, se realiza una primera aproximación al análisis coste-beneficio aproximado de esta política para el sector público. Para ello, sobre la base de los resultados del modelo probit descrito en la sección anterior que permiten estimar el impacto de la desaparición de los subsidios sobre el empleo, se calcula el efecto de esta pérdida de empleo sobre los salarios y las cotizaciones a la Seguridad Social que, en consecuencia, dejan de realizarse y las prestaciones por desempleo que se abonan a estos trabajadores que pierden su empleo. Esta estimación del coste que supone su eliminación se compara con el coste que habría tenido mantener el programa de incentivos en vigor, que es, claro está, el coste de la subvención.

Los resultados de un simple ejercicio de estática comparada, en el que no se pueden tener en cuenta otros efectos dinámicos asociados a la eliminación del subsidio¹¹, muestran que la eliminación de los incentivos se habría traducido, de acuerdo con nuestras estimaciones, en una pérdida de 3,1 millones de euros en los salarios en diciembre de 2012, como resultado de los trabajadores que perdieron su empleo, lo que a su vez habría reducido en 1,1 millones los ingresos procedentes de las cotizaciones a la Seguridad Social. A su vez, estas pérdidas de empleo habrían elevado en 1,1 millones los gastos en prestaciones por desempleo. Por otra parte, el fin del pago de las subvenciones resultó en un ahorro de 41,7 millones para la Seguridad Social en ese período, de forma que el ahorro neto estimado para esta última de la supresión del programa es significativo.

Los resultados anteriores se encuentran en línea con la evidencia empírica disponible sobre la efectividad de los programas de bonificaciones a las cotizaciones a la seguridad social mencionada en la introducción, que tiende a mostrar un elevado peso muerto¹² de este tipo de medidas (cerca del 85 % en el caso analizado), dado que no afectan de manera decisiva a las decisiones de empleo de las empresas. En el caso concreto de la bonificación analizada, los resultados muestran que la mayor parte del gasto del programa no se recupera en términos de mayor renta laboral del colectivo de trabajadores afectado o vía menor gasto en prestaciones por desempleo. La intuición detrás de este resultado es que los incentivos lograron mantener el empleo solo para un pequeño subconjunto de trabajadores, probablemente reflejando que el colectivo objetivo del programa contaba ya con unas características —contratos indefinidos y con elevada antigüedad en el empleo— que les hacía tener una probabilidad relativamente reducida de perder el empleo, independientemente de la existencia o no de la bonificación. Los resultados ponen de manifiesto la necesidad de concentrar este tipo de programas en colectivos

11 Por ejemplo, no hay información sobre el comportamiento de las empresas y por tanto no se puede analizar si la eliminación del subsidio dio lugar a mayores contrataciones de trabajadores jóvenes.

12 Definido como el coste total del programa que no es recuperado en términos de mayores salarios o cotizaciones sociales o menores prestaciones por desempleo

muy específicos con especiales dificultades de empleo, de forma que se maximice su efectividad en términos de creación o mantenimiento del empleo y se minimicen su coste para las finanzas públicas.

Conviene resaltar, no obstante, que los resultados presentados en este artículo se circunscriben a este programa concreto de incentivos y, por tanto, no son extensibles al conjunto de bonificaciones al empleo para diferentes colectivos que han estado en vigor en el pasado en España o lo están en la actualidad, aunque ponen de manifiesto la necesidad de una evaluación detallada de los diferentes programas de las políticas activas de empleo para detectar aquellos con mayor eficacia.

16.11.2017.

BIBLIOGRAFÍA

- BARCELÓ, C., y E. VILLANUEVA (2016). «The response of household wealth to the risk of job loss: Evidence from differences in severance payments», *Labour Economics*, vol. 39, abril, pp. 35-54m.
- FONT, P., M. IZQUIERDO y S. PUENTE (2017). *Subsidizing mature age employment or throwing coins into a wishing well: A quasi-experimental analysis*, Documentos de Trabajo, n.º 1740, Banco de España.
- GAMBERONI, E., K. GRADEVA y S. WEBER (2016). *Firm responses to employment subsidies: a regression discontinuity approach to the 2012 Spanish labour market reform*, ECB Working Paper Series, n.º 1970.
- GARCÍA PÉREZ, J. I., e Y. REBOLLO (2009). «The Use of Permanent Contracts across Spanish Regions: Do regional Wage Subsidies Work?», *Investigaciones Económicas*, vol. XXXIII (1), pp. 97-130.
- ILMAKUNNAS, P., y M. MALIRANTA (2005). «Technology, Labour Characteristics and Wage-Productivity Gaps», *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, vol. 67, n.º 5, octubre, pp. 623-645.
- KUGLER, A., J. F. JIMENO y V. HERNANZ (2003). *Employment consequences of restrictive permanent contracts: evidence from Spanish labour market reforms*, CEPR Discussion Paper, n.º 3724.
- SKIRBEKK, V. (2004). «Age and Individual Productivity: A Literature Survey», *Vienna Yearbook of Population Research*, 2, n.º 1, pp. 133-154.
- TOHARIA, L., J. M. ARRANZ, I. CEBRIÁN, C. GARCÍA SERRANO, V. HERNANZ, G. MORENO y J. PITARCH (2008). «El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones de la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional», *Informe FIPROS*, 2007/81.