

# ESQUEMAS DE INCENTIVOS A LA ENTRADA Y SOSTENIBILIDAD DEL AUTOEMPLEO NO ORIENTADOS

**Begoña Cueto**

Universidad de Oviedo

**Concepción Román**

Universidad de Huelva

## Resumen

El objetivo de este artículo es revisar las medidas de apoyo al autoempleo en su doble vertiente de políticas de promoción empresarial y de políticas activas de mercado de trabajo. Se revisa la evidencia empírica sobre los efectos de este tipo de programas y se examinan los existentes en España, atendiendo al nivel de gasto realizado y con una especial atención a la capitalización de las prestaciones por desempleo y a la tarifa plana de autoempleo, que se configuran como las principales medidas dirigidas al empleo autónomo en nuestro país.

*Palabras clave:* emprendimiento, empleo autónomo, políticas activas.

## Abstract

The aim of this article is to review the support measures for self-employment in their double dimension of business promotion policies and active labor market policies. We review the empirical evidence on the effects of this type of programs and examine the existing ones in Spain, considering the level of expenditure made and paying special attention to the capitalization of unemployment benefits and the flat rate for self-employment, which are configured as the main measures aimed at self-employment in our country.

*Keywords:* entrepreneurship, self-employment, active labour market policies.

*JEL classification:* J68.

## I. INTRODUCCIÓN

El surgimiento de la política de promoción empresarial como un área clave dentro de la política económica es la consecuencia natural del creciente reconocimiento del emprendimiento como motor estratégico del progreso económico, el crecimiento y la creación de empleo surgido en el último cuarto del siglo XX (Hart, 2003; Lundström y Stevenson, 2002). En la Unión Europea (UE), la intervención pública en este ámbito ha evolucionado desde un enfoque inicial limitado hasta convertirse en un componente central de su estrategia económica (European Commission, 2004). La falta inicial de información, dada la naturaleza emergente del campo, dio paso a un proceso de prueba y error que ha permitido ampliar el conocimiento sobre el contexto y las necesidades específicas del emprendimiento (Arenal et al., 2021). Así, desde que la promoción de la innovación y el emprendimiento se consolidan como prioridades

para Europa en la Agenda de Lisboa (European Commission, 2003), la agenda de la política de emprendimiento ha seguido una curva de aprendizaje en las dos últimas décadas, transitando de un apoyo difuso a medidas cada vez más concretas. Usando técnicas de minería de texto, Arenal et al. (2021) dividen este proceso en tres fases: una fase latente, en la que solo se incluían los emprendedores de manera tangencial; una fase emergente, centrada en el diagnóstico del ecosistema emprendedor y algunas medidas de apoyo; y, finalmente, una fase más focalizada, a partir de 2010, cuyo objetivo no es solo aumentar la cantidad, sino también mejorar la calidad de las iniciativas empresariales.

En este contexto, las políticas de fomento del autoempleo, que ganaron relevancia tras los elevados niveles de desempleo registrados durante la Gran Recesión en países como España, comenzaron a ser objeto de críticas debido a posibles problemas de selección ad-

versa. La consideración de los autoempleados como un grupo heterogéneo, en el cual solo una minoría contribuye de manera significativa a la generación de empleo, el crecimiento económico y la innovación, pone de manifiesto que más autoempleo no es necesariamente mejor (Shane, 2009; Congregado et al., 2010). Así, se cuestiona la idoneidad de los incentivos que animan a los desempleados y a otros grupos desfavorecidos a convertirse en autoempleados, destacando la necesidad de políticas altamente selectivas que se centren en el emprendimiento innovador y de alto rendimiento (Santarelli y Vivarelli, 2007; Thurik et al., 2008; Congregado et al., 2010; Quatraro y Vivarelli, 2014; Acs et al., 2016).

Las críticas mencionadas se basan en la consideración de las medidas de fomento del autoempleo como políticas de emprendimiento en sentido estricto. No obstante, los incentivos al autoempleo que buscan mejorar las oportunidades laborales de personas desempleadas o de colectivos con menores tasas de empleabilidad como mujeres, jóvenes o personas mayores, deben ser considerados, en cuanto a sus objetivos y grupos destinatarios, como políticas activas del mercado laboral (Román et al., 2013). Esta doble perspectiva (*perspectiva de emprendimiento vs. perspectiva de mercado laboral*) debe ser tenida en cuenta tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de este tipo de incentivos.

En esta misma línea, es importante destacar que en Europa los mismos grupos desfavorecidos son también el objetivo de un conjunto diferente de ayudas a través del programa de *emprendimiento inclusivo* iniciado en 2013 por la OCDE y la Comisión Europea (OECD/European Commission, 2014). A pesar de que tanto las políticas activas de mercado laboral como los programas de emprendimiento inclusivo se dirigen a los mismos colectivos, sus fundamentos conceptuales y objetivos son claramente distintos. Mientras que las primeras buscan facilitar la reinserción laboral de las personas desempleadas e inactivas, los programas de emprendimiento inclusivo se centran en la desventaja estructural que enfrentan ciertos grupos sociales en el ámbito del emprendimiento, reconociendo que mujeres, migrantes, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes y personas mayores están subrepresentados entre los autoempleados debido a barreras socioeconómicas y

culturales. El propósito de las políticas de emprendimiento inclusivo es, por lo tanto, brindar apoyo a estos *missing entrepreneurs* para que puedan incorporarse al autoempleo. Así, fomentan la iniciativa empresarial en grupos desfavorecidos que no necesariamente se encuentran desempleados o inactivos económicamente. Parecen, por tanto, seguir la cuestionada premisa de *cuantos más emprendedores, mejor*, lo que podría generar el riesgo de crear nuevos fallos de mercado, en lugar de abordar los ya existentes (Cieślík van Stel, 2024).

A esta considerable confusión en los marcos de políticas se suma la complejidad inherente a la ya mencionada heterogeneidad del autoempleo. La nota editorial del profesor Peter Kuhn en el número especial de la revista *Labor Economics* de 2000 subrayaba que el fenómeno del autoempleo abarca realidades muy diversas (Kuhn, 2000). Este hecho, que había sido obviado por la literatura hasta ese momento, en gran parte debido a la falta de datos adecuados, comenzó a recibir especial atención tanto en publicaciones académicas como en informes de carácter político (Earle y Sakova, 2000; Brown et al., 2011; Bögenhold, 2019; Eurofound, 2024). Se comenzó a poner el foco en lo que la literatura ha identificado como *autoempleo por motivo necesidad* o *autoempleo como último recurso*, asociado a menor supervivencia de las empresas, menores ingresos y menor satisfacción (Block y Koellinger, 2009; Block y Sandner, 2009; Block y Wagner, 2010; Binder y Coad, 2013; Zali et al., 2013; Fairlie y Fossen, 2020; Dencker et al., 2021; Audretsch et al., 2022; O'Donnell et al., 2024). Además, se ha prestado especial atención al *autoempleo económicamente dependiente*, que incluye a los trabajadores que dependen de un solo cliente, en ocasiones su anterior empleador, y se encuentran en una situación muy similar a la de un asalariado convencional en términos de dependencia económica y autonomía en el trabajo, pero con menos acceso a los derechos y beneficios típicamente asociados al empleo por cuenta ajena (Román et al., 2011; Eichhorst et al., 2013; Thörnquist, 2015; Williams y Lapeyre, 2017; Williams y Horodnic, 2018, 2019; Bozzon y Murgia, 2022; Dvouletý y Nikulin, 2023).

Estos fenómenos se han intensificado en los últimos años con la aparición de nuevas formas de empleo asociadas, entre otras fuerzas, a la regula-

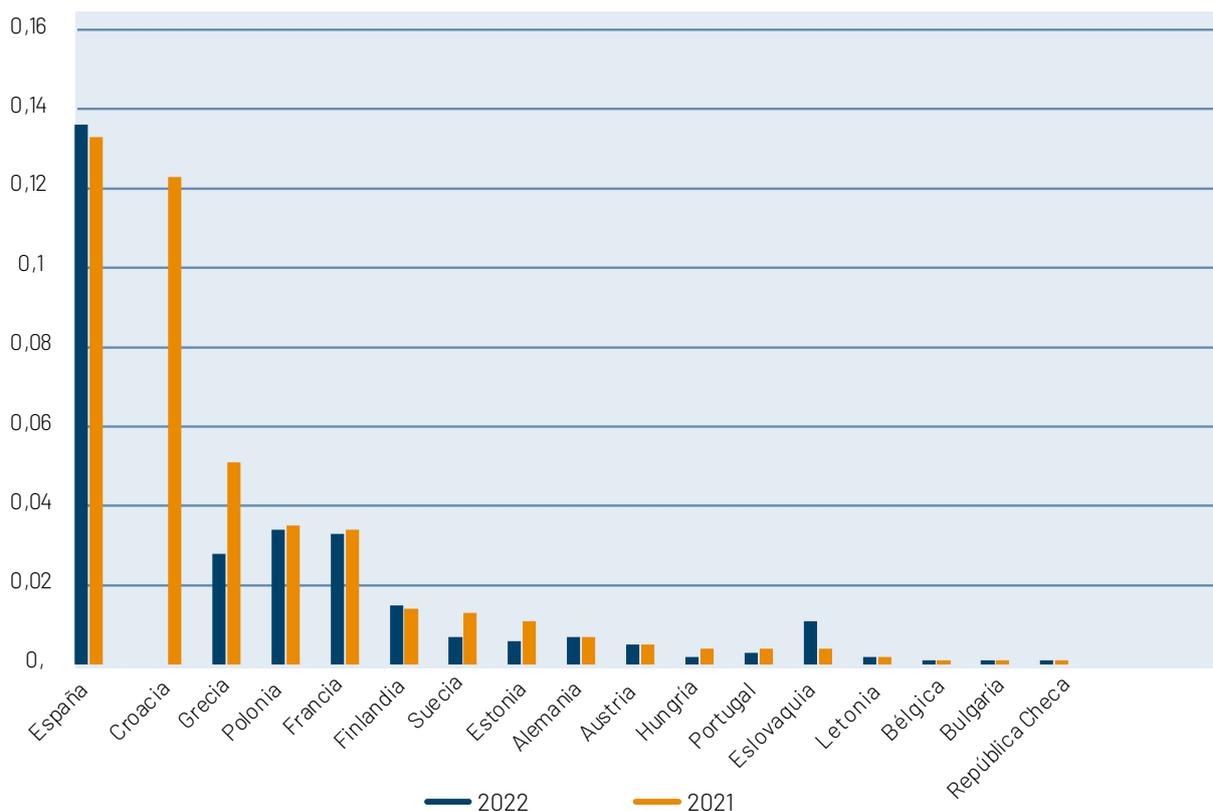
ción del mercado laboral y a los avances tecnológicos (Eurofound, 2020). Se trata de fórmulas que se apartan de la relación estándar basada en un contrato de trabajo, e incluyen el empleo temporal, a tiempo parcial, el trabajo a través de intermediarios como agencias de trabajo temporal o plataformas digitales, el teletrabajo y algunas modalidades de autoempleo (ILO, 2016). En este escenario, aunque el avance de la economía digital puede favorecer a los emprendedores genuinos, brindándoles oportunidades para expandir sus negocios, también se asocia a formas de autoempleo por necesidad y dependientes (Congregado *et al.*, 2022). Además, los autoempleados sin asalariados, debido a la pequeña escala de sus operaciones y a su generalmente débil poder de negociación, han sido considerados un segmento particularmente vulnerable de la fuerza laboral, encuadrándose en una categoría amplia de

formas de empleo no estándar (Conen y Schippers, 2019). Como resultado, la tendencia predominante en el debate actual es el reconocimiento de la vulnerabilidad de los trabajadores en estas modalidades de empleo no estándar, al considerarlos en riesgo de ser privados de condiciones laborales decentes (ILO, 2016; Behrendt y Nguyen, 2018; European Commission, 2018; ILO/OECD, 2020).

En este contexto, se hace especialmente relevante reflexionar sobre los objetivos de la política de promoción empresarial, en sus diferentes ámbitos y dimensiones, poniendo el foco en la heterogeneidad en el autoempleo, como paso previo para un diseño e implementación efectivos. Este trabajo tiene como propósito destacar esta cuestión, así como subrayar la necesidad de realizar más y mejores estudios de evaluación de este tipo de medidas, con el fin de

GRÁFICO 1  
**GASTO EN INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA**

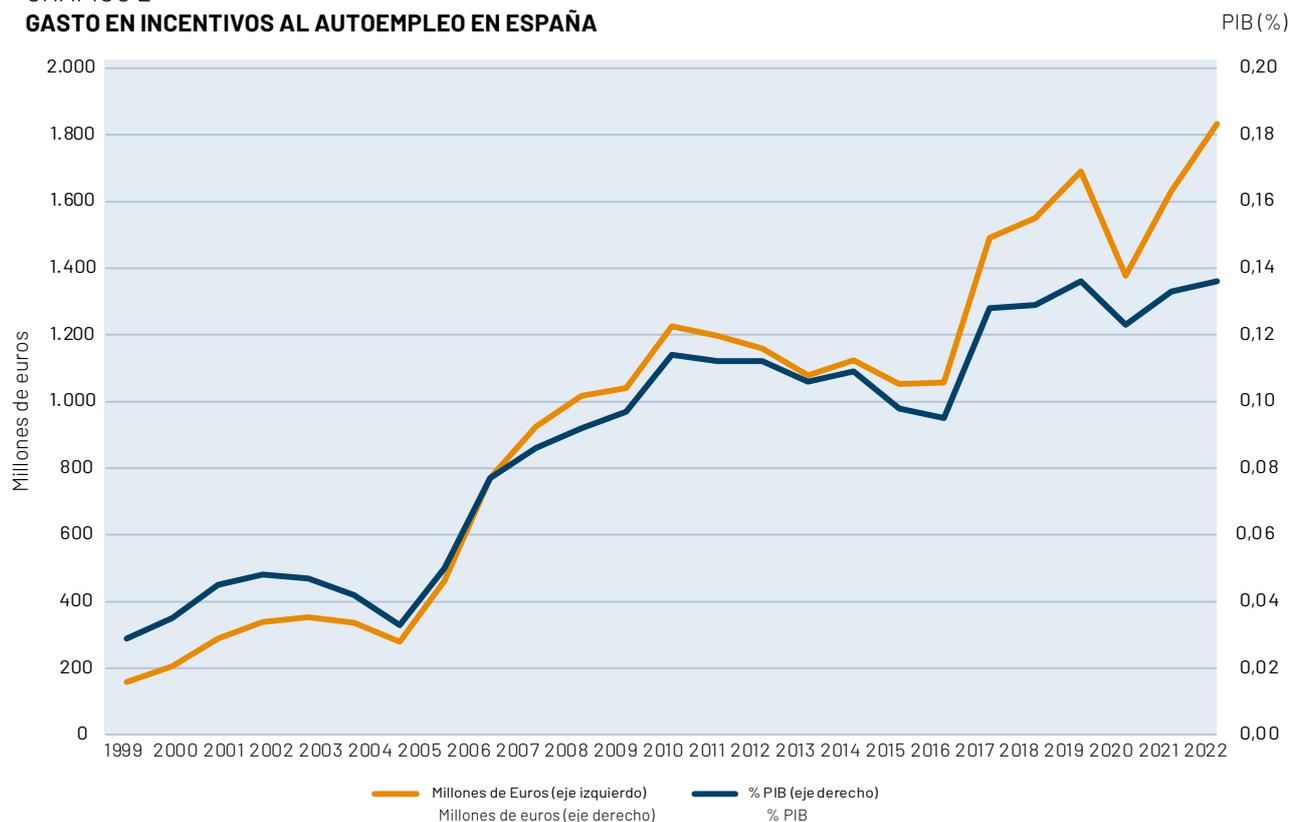
Porcentaje sobre el PIB



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 2

**GASTO EN INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO EN ESPAÑA**



Fuente: Eurostat.

valorar tanto el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos como las posibles distorsiones y efectos no deseados.

El resto del artículo se organiza de la siguiente manera: la sección segunda presenta un somero análisis descriptivo del gasto en incentivos al autoempleo; la sección tercera resume la evidencia causal de los efectos de dichos incentivos; las secciones cuarta y quinta describen, respectivamente, la capitalización de la prestación por desempleo y la tarifa plana para autónomos en España; por último, la sección sexta presenta las principales conclusiones de este trabajo.

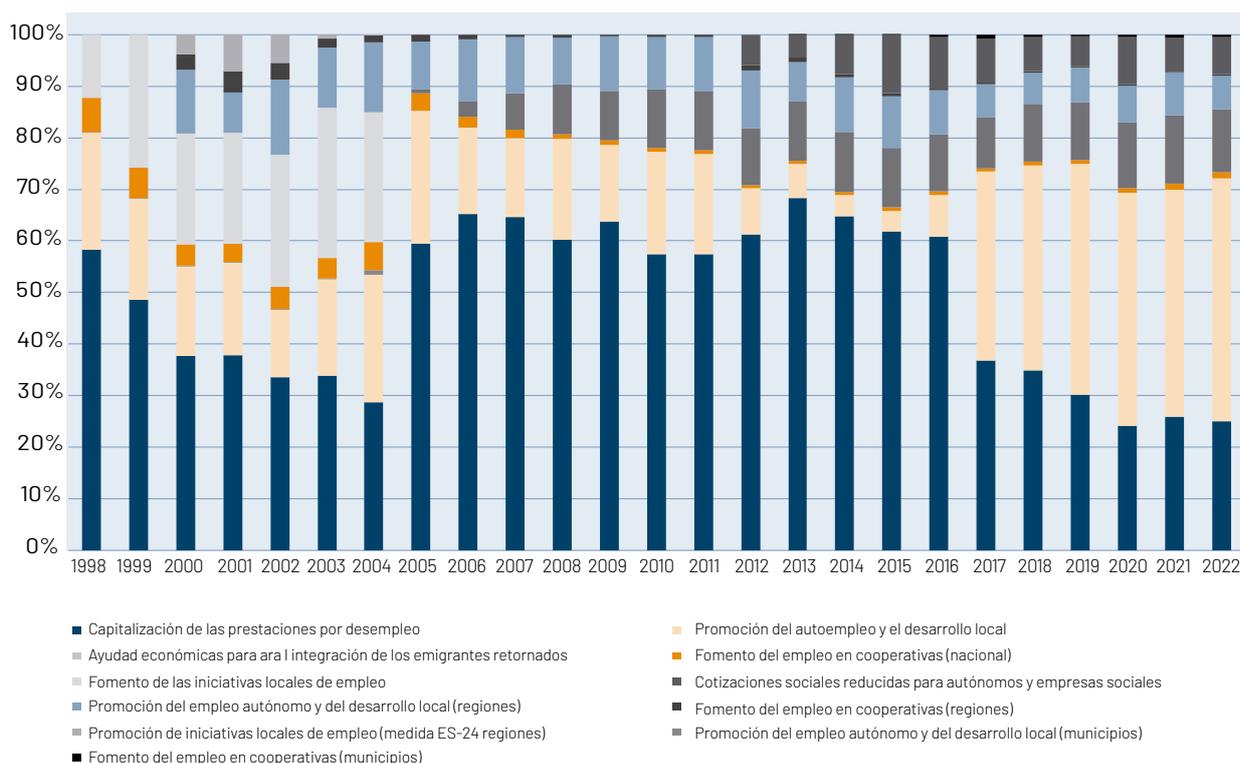
**II. GASTO EN INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO**

Los incentivos al emprendimiento son uno de los componentes de las políticas activas de mercado de

trabajo. En el marco de la Unión Europea, se trata de un instrumento que supone un pequeño porcentaje del gasto. Tal como se puede observar en el gráfico 1, en la mayor parte de los países de la UE apenas llega al 0,01 por 100 del PIB. Sin embargo, hay varias excepciones, siendo la más significativa el caso de España. En los dos últimos años para los que se dispone de información, el gasto en incentivos al autoempleo se ha situado en torno al 0,13 por 100 del PIB, siendo el país de la UE que más dedica a este tipo de medidas.

En el gráfico 2 se puede observar la evolución del gasto en incentivos al autoempleo en España desde el año 1998 hasta 2022. Desde 2005, la cantidad de recursos dedicada a este tipo de medidas se ha incrementado de forma sustancial, con la única excepción de los años correspondientes a la Gran Recesión, en los que se redujo ligeramente, aunque en menor medida que otro tipo de políticas activas (Cueto y Suárez, 2015).

**GRÁFICO 3**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO EN ESPAÑA SEGÚN MEDIDAS**



Fuente: Eurostat.

Tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB, la cuantía destinada a los incentivos al emprendimiento se duplicó entre 2005 y 2010, pasando de un 0,05 por 100 del PIB a un 0,114 por 100, de forma que, en 2010, se invertía en estas políticas más de 1.200 millones de euros. Durante los años 2010 a 2015, la reducción del gasto público también afectó al gasto en políticas activas, con una fuerte disminución de los recursos dedicados a este tipo de medidas. En el caso de los incentivos objeto de análisis implicó una reducción de, aproximadamente, 150 millones de euros. A partir de 2016, se vuelve a incrementar el gasto en autoempleo, pasando de un 0,095 por 100 del PIB en dicho año a situarse en un 0,136 por 100 del PIB en 2022, lo que supone 1.831 millones de euros.

En el gráfico 3 se muestra el tipo de medidas que incluyen los incentivos al emprendimiento. Existe una gran variedad, sobre todo teniendo en cuenta que estos programas pueden desarrollarse tanto a nivel nacional

como regional y local. No obstante, podemos destacar tres programas específicos: la capitalización de las prestaciones por desempleo, la promoción del autoempleo y el desarrollo local y la reducción de las cotizaciones sociales para autónomos y economía social.

En las secciones cuarta y quinta nos centramos en la capitalización de las prestaciones por desempleo y en la reducción de las cotizaciones sociales para autónomos en España. Pero previamente repasamos la literatura previa sobre los efectos causales de estos incentivos.

### III. EFECTOS DE LOS INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO

A pesar de que la literatura sobre el impacto de las políticas de promoción del autoempleo ha ido creciendo en las últimas décadas, todavía existe una

demanda de mejores estudios de evaluación (OECD, 2019; Storey y Potter, 2020).

La literatura existente presenta evidencia poco concluyente sobre la efectividad de los subsidios al autoempleo (1). *Por país*, existen estudios causales para Alemania (Pfeiffer y Reize, 2000; Baumgartner y Caliendo, 2008; Caliendo, 2009; Caliendo y Künn, 2011, 2014, 2015; Wolff y Nivorozhkin, 2012; Caliendo *et al.*, 2015, 2016; Wolff *et al.*, 2016; Bellmann *et al.*, 2018; Caliendo y Tübbicke, 2020)(2); Argentina (Almeida y Galasso, 2010); España (Cueto *et al.*, 2017; AIREF, 2020; Sánchez-Cañizares *et al.*, 2020); Estados Unidos (Benus, 1995; Michaelides y Benus, 2012); Francia (Duhautois *et al.*, 2015; Redor, 2017); Hungría y Polonia (O'Leary, 1999); Rumanía (Rodríguez-Planas, 2010; Rodríguez-Planas y Benus, 2010); Reino Unido (Meager *et al.*, 2003) y Suecia (Månsson y Delander, 2011; Behrenz *et al.*, 2016).

Por enfoque, la mayoría de los estudios mencionados adoptan una *perspectiva de mercado laboral* en la evaluación de los incentivos al autoempleo, analizando los resultados en el mercado de trabajo de los participantes (probabilidades de empleo, ya sea como trabajadores por cuenta ajena o autónomos, o los ingresos), en comparación con las perspectivas para los no participantes (generalmente individuos desempleados que participan en otros programas dentro de las políticas activas del mercado laboral o no participan en ningún programa). Las excepciones que adoptan una *perspectiva de emprendimiento* en la evaluación son Pfeiffer y Reize (2000), Caliendo *et al.* (2015), Duhautois *et al.* (2015), Cueto *et al.* (2017), Redor (2017) y Sánchez-Cañizares *et al.* (2020). Estos estudios se centran en la supervivencia y otras medidas de desempeño de las empresas subsidiadas, en comparación con las no subsidiadas.

Aunque los estudios que consideran el fomento del autoempleo como una política activa del mercado laboral confirman, en general, la existencia de un efecto positivo de las ayudas sobre la empleabilidad y los ingresos de los participantes, existen algunas excepciones. Meager *et al.* (2003) no encuentran efectos significativos sobre el empleo posterior o las posibilidades de obtener ingresos. Almeida y Galasso (2010) señalan que no hay aumentos de ingresos para los participantes en promedio, sino

solo para subgrupos específicos, como los beneficiarios más jóvenes y con mayor nivel educativo. O'Leary (1999) encuentra un impacto negativo de la participación en programas sobre los ingresos para el caso de Polonia. Rodríguez-Planas y Benus (2010) no encuentran diferencias entre participantes y no participantes en términos de ingresos medios mensuales. Cuando se evalúan los incentivos a la creación de empresas desde una perspectiva de emprendimiento, los resultados son menos concluyentes. Así, solo Caliendo *et al.* (2015), Duhautois *et al.* (2015), AIREF (2020) y Sánchez-Cañizares *et al.* (2020) informan de un impacto positivo en la supervivencia empresarial. En estos dos últimos análisis, dicho efecto positivo desaparece a largo plazo y Caliendo *et al.* (2015) encuentra un efecto positivo sobre la supervivencia, pero negativo en términos de ingresos, crecimiento e innovación. Cueto *et al.* (2017) y Redor (2017) no encuentran ningún efecto estadísticamente significativo en la supervivencia. Pfeiffer y Reize (2000) no encuentran diferencias en la probabilidad de supervivencia ni en el crecimiento del empleo entre empresas subvencionadas y no subvencionadas en Alemania Occidental, mientras que informan de un efecto negativo en la supervivencia para el caso de Alemania Oriental.

Por último, es importante destacar que el carácter no concluyente de la evidencia existente puede estar relacionado con diferencias en los contextos institucionales (diseño de políticas en términos de tipo y duración de la ayuda, grupos objetivo o condiciones de acceso, entre otros) y con diferencias en los enfoques de evaluación (definición de grupos de control, resultados y plazos). Así, la literatura está cada vez más preocupada por la importancia de presentar evidencia a largo plazo en comparación con los resultados a corto y medio plazo (Caliendo y Künn, 2011, 2015; Michaelides y Benus, 2012; Duhautois *et al.*, 2015; Caliendo y Tübbicke, 2020) y por la búsqueda de heterogeneidad de los efectos para diferentes subgrupos de individuos (Rodríguez-Planas, 2010; Caliendo y Künn, 2011, 2014, 2015).

#### IV. CAPITALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO

Uno de los programas de promoción del autoempleo más relevantes en España, tanto por la cuantía

CUADRO N.º1

**PARTICIPANTES EN LA CAPITALIZACIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO**

	TIPO DE ACTIVIDAD					N.º MEDIO DE DÍAS CAPITALIZADOS POR BENEFICIARIO	IMPORTE MEDIO LÍQUIDO POR BENEFICIARIO (EUROS)
	TOTAL AUTÓNOMOS	SOCIOS DE COOPERATIVAS	SOCIOS DE SOCIEDADES LABORALES	SOCIOS DE ENTIDADES MERCANTILES			
2001	11.950	119	4.504	7.327	-	457	10.617
2002	11.873	573	3.612	7.688	-	413	9.859
2003	54.848	41.134	3.351	10.363	-	98	2.551
2004	61.560	50.250	3.176	8.134	-	146	3.482
2005	90.468	78.869	3.260	8.339	-	127	3.075
2006	125.944	114.776	3.380	7.788	-	140	4.166
2007	154.473	143.573	3.598	7.302	-	136	3.888
2008	164.196	153.932	3.838	6.426	-	130	3.693
2009	159.952	150.005	3.612	5.335	-	150	4.201
2010	153.868	145.666	3.262	4.940	-	156	4.510
2011	147.467	139.743	3.302	4.422	-	156	4.624
2012	145.935	138.155	3.453	4.327	-	164	4.881
2013	151.465	143.482	3.679	4.009	295	172	4.955
2014	154.472	147.140	3.427	3.630	275	166	4.685
2015	142.753	136.030	3.099	3.101	523	165	4.578
2016	120.804	112.038	3.010	2.387	3.369	190	5.256
2017	92.368	83.765	3.031	1.952	3.620	212	5.853
2018	79.097	70.788	3.156	1.553	3.600	245	6.727
2019	68.923	61.288	3.014	1.167	3.454	262	7.289
2020	48.428	43.008	2.350	923	2.147	239	6.780
2021	50.513	43.344	2.865	703	3.601	283	8.223
2022	51.109	43.485	2.930	629	4.065	298	8.820
2023	49.486	41.657	3.250	538	4.041	298	9.927

Fuente: Anuario de estadísticas laborales (varios años).

del gasto como por su longevidad, es la capitalización de la prestación por desempleo, más conocido como “pago único”. Se trata de una medida que consiste en el abono anticipado de la prestación por desempleo pendiente de percibir para iniciar una actividad por cuenta propia.

Aquellas personas que tienen derecho a recibir la prestación contributiva por desempleo pueden recibir el valor actual de su importe en un pago único con el fin de llevar a cabo una actividad por cuenta

propia, ya sea como trabajadores autónomos, socios trabajadores de cooperativas o sociedades laborales o aportando al capital social de una entidad mercantil.

Este programa se inicia en 1985 (Ley 31/1984 sobre protección por desempleo (3)), introduciendo la posibilidad de anticipar las prestaciones por desempleo con el objetivo de fomentar el autoempleo y la creación de empleo por cuenta propia. Inicialmente, la medida estaba dirigida a facilitar la incorporación de personas en desempleo como socios en coope-

**GRÁFICO 4**  
**PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA CAPITALIZACIÓN DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO**



Fuente: Anuario de estadísticas laborales (varios años).

rativas de trabajo asociado y sociedades laborales, pero con el tiempo se fue ampliando su alcance para incluir a trabajadores autónomos y otras formas de emprendimiento.

En las últimas décadas ha experimentado varios cambios que reflejan la evolución de las políticas de empleo y el cambio de la coyuntura económica. En 2002 (Ley 45/2002 (4)), se flexibilizaron las condiciones para facilitar el acceso a la capitalización y se enfatizó el apoyo a la economía social, facilitando la incorporación de desempleados como socios en cooperativas o sociedades laborales.

En 2013 (Real Decreto Ley 4/2013) (5), como parte de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, se permitió a los menores de 30 años (o 35 en caso de mujeres con discapacidad igual o superior al 33 por 100) capitalizar hasta el 100 por 100 de su prestación para iniciar una actividad como autónomos. Asimismo, se amplió la posibilidad de compatibilizar el cobro de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad emprendedora.

En 2015 (Ley 31/2015) (6), se aumentó el porcentaje capitalizable, de forma que las personas beneficiarias pudieran capitalizar hasta el 100 por 100 de las prestaciones por desempleo, independientemente de su edad. También se añadió la opción de cons-

tituir o incorporarse a una sociedad mercantil y se clarificaron y ampliaron los supuestos en los que el pago único podría destinarse al abono de las cuotas del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

Finalmente, la reforma laboral de 2022 refuerza el apoyo a modelos de economía social, incentivando el uso del pago único para financiar la incorporación de desempleados a cooperativas y sociedades laborales.

En el cuadro n.º 1 se muestran los datos relacionados con este programa desde el año 2001, en términos de participantes, días capitalizados e importe medio recibido. Su evolución muestra los cambios realizados, facilitando o restringiendo el acceso de las personas desempleadas a este proyecto. Además, en el gráfico 4 se muestra el número de personas beneficiarias tanto en términos absolutos como en porcentaje sobre el número total de perceptores de prestaciones por desempleo, en su modalidad contributiva.

La flexibilización de las condiciones de acceso en 2002 favoreció un aumento del número de participante que hizo superar los 50.000 en 2003 y llevó a un máximo de 164.000 en 2008. En términos relativos, el máximo se alcanza en 2007, cuando un 19,8 por 100 de las personas con derecho a recibir la prestación contributiva por desempleo solicitan recibirla como pago único. Durante la Gran Recesión, el número de beneficiarios se sitúa en torno a los 150 mil anuales, si bien en términos relativos se produce una disminución como consecuencia del elevado número de personas desempleadas en ese período.

Los cambios habidos en 2015 parecen haber reducido el atractivo del programa. Tanto en términos absolutos como relativos, se produce una reducción del número de personas beneficiarias, que se estabiliza a partir de 2020 en torno a las 50.000 (un 6,2 por 100 sobre el número de perceptores de prestaciones contributivas de desempleo).

Respecto al número de días capitalizados por beneficiario, con anterioridad a 2003, se obtenía una media superior a los 400. Con la reforma de 2002, se reduce de forma sustancial situándose alrededor de 150 días. El cambio ocurrido en 2015 ha contribuido

a aumentar este indicador situándose en los últimos años en cifras cercanas a los 300 días. El importe recibido por persona sigue la misma evolución, puesto que depende en gran medida del número de días a capitalizar. Entre los años 2005 y 2015, se situaba en torno a los 4.000 euros. Desde entonces se ha incrementado hasta casi llegar a 10.000 euros en 2023.

Mayor *et al.* (2015) utilizan datos a nivel provincial durante el período 2003–2009 para evaluar el impacto de este programa sobre la tasa de desempleo. Sus estimaciones muestran un efecto pequeño que los autores vinculan con la existencia de elevados efectos peso muerto en este tipo de programas, es decir, es poco probable que el programa incentive la entrada en el autoempleo, sino que ya se trataba de una decisión previa a la participación en el mismo.

## V. REDUCCIONES Y BONIFICACIONES EN LAS COTIZACIONES SOCIALES PARA AUTÓNOMOS Y ECONOMÍA SOCIAL

Otra de las medidas más utilizadas para incentivar el empleo autónomo son las reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social. Aunque ambas son minoraciones en la cuota que resultan de la aplicación de determinados porcentajes o cantidades fijas a la misma y que tienen como finalidad la reducción de la cuota a la Seguridad Social que debe pagar el autónomo, difieren en que las reducciones van a cargo del presupuesto de la Seguridad Social, mientras que las bonificaciones son soportadas por el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal. El Estatuto del Trabajo Autónomo (Ley 20/2007 de 11 de julio) indica que se pueden “establecer beneficios en la cotización para determinados colectivos de trabajadores autónomos en atención a sus características personales o a las características profesionales de la actividad ejercida” (artículo 25).

Probablemente el programa más relevante de este tipo sea el conocido como *tarifa plana para autónomos*. Antes de su implantación, en marzo de 2013, existían ya una serie de reducciones y bonificaciones (del 30 por 100 de la base mínima) a las cotizaciones a la Seguridad Social para hombres menores de 30 años y mujeres menores de 35 durante los primeros dos años y medio de actividad como autónomos (7). En este contexto, el Real Decre-

to Ley 4/2013 (8) introduce la tarifa plana para jóvenes autónomos como parte de la Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013–2016. El objetivo de esta política tenía una naturaleza dual que caracteriza típicamente los incentivos al autoempleo: por un lado, fue promulgada en un Real Decreto Ley sobre medidas para “apoyar a los emprendedores y estimular el crecimiento y la creación de empleo” (*perspectiva de emprendimiento*); por otro lado, el preámbulo establece que la política está orientada a “reducir el desempleo juvenil y mejorar la empleabilidad de los jóvenes” (*perspectiva de mercado laboral*). La tarifa plana inicialmente estaba dirigida a los nuevos trabajadores autónomos menores de 30 años (tanto hombres como mujeres) que no hubieran estado en situación de alta en el régimen especial de trabajadores autónomos durante los cinco años anteriores, y era mucho más generosa que los incentivos anteriores: consistía en una reducción del 80 por 100 durante seis meses, una reducción del 50 por 100 durante seis meses, una reducción del 30 por 100 durante tres meses y una bonificación del 30 por 100 durante quince meses. La tarifa plana solo era aplicable a los trabajadores autónomos que no contrataban a asalariados.

En septiembre de 2013, la Ley 14/2013 (9) amplió la cobertura de la tarifa plana al eliminar el requisito de edad, de modo que la única condición relevante para recibir la tarifa plana era no haber tenido experiencia previa como autónomo en los últimos cinco años (10). Un par de años después, en septiembre de 2015, la Ley 31/2015 (11) incorporó los artículos relacionados con la tarifa plana (anteriormente establecidos en la Ley de la Seguridad Social) al Estatuto del Trabajo Autónomo, introduciendo dos cambios: primero, la tarifa plana empezó a aplicarse también a las personas que se daban de alta como autónomos contratando asalariados; y segundo, los beneficiarios podían elegir entre la reducción inicial del 80 por 100 en la cotización a la Seguridad Social durante seis meses (si elegían una base de cotización superior a la mínima) o un pago fijo de 50 euros si elegían la base mínima (12). Al mismo tiempo, se suprimieron por completo los incentivos que existían antes de la introducción de la tarifa plana y que aún beneficiaban, hasta ese momento, a las personas con experiencia previa como autónomos.

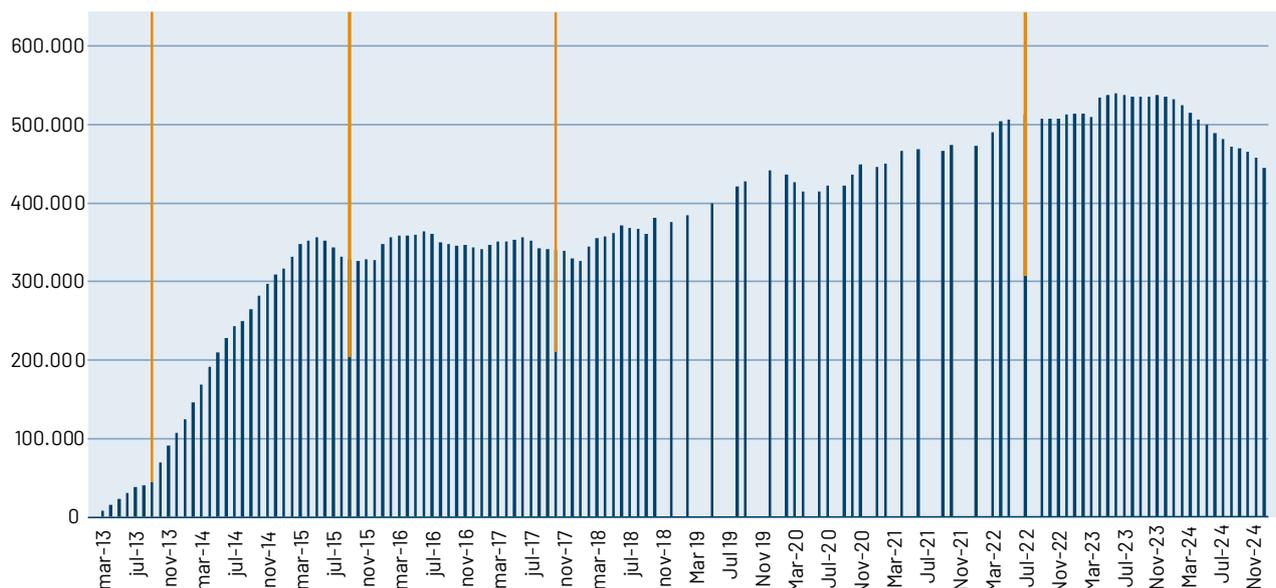
Otra expansión de la tarifa plana se produjo en octubre de 2017, con la Ley 6/2017 (13), que redujo el

CUADRO N.º 2  
**PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA TARIFA PLANA**  
 Porcentaje sobre afiliados en RETA-2024

	ENE-24	FEB-24	MAR-24	ABR-24	MAY-24	JUN-24	JUL-24	AGO-24	SEPT-24	OCT-24	NOV-24	DIC-24
<b>Total</b>	<b>15,9</b>	<b>15,6</b>	<b>15,3</b>	<b>15,0</b>	<b>14,7</b>	<b>14,4</b>	<b>14,2</b>	<b>14,0</b>	<b>13,8</b>	<b>13,7</b>	<b>13,5</b>	<b>13,1</b>
<b>Género</b>												
Hombres	13,9	13,7	13,4	13,1	12,8	12,5	12,4	12,2	12,1	11,9	11,8	11,4
Mujeres	19,4	19,0	18,6	18,2	17,9	17,5	17,3	17,1	16,9	16,6	16,4	16,0
<b>Edad</b>												
De 16 a 25 años	65,6	64,5	63,2	62,1	61,1	59,5	58,2	57,5	58,1	57,9	57,5	56,6
De 26 a 35 años	41,3	40,6	39,8	39,1	38,5	37,8	37,4	37,0	36,7	36,2	35,7	35,1
De 36 a 45 años	17,9	17,5	17,1	16,7	16,4	16,0	15,8	15,5	15,4	15,2	14,9	14,4
De 46 a 55 años	9,5	9,3	9,0	8,7	8,6	8,3	8,2	8,0	7,9	7,8	7,6	7,3
De 56 a 65 años	5,0	4,9	4,8	4,6	4,5	4,4	4,3	4,2	4,2	4,1	4,0	3,9
De 66 y más años	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0
<b>Sector de actividad</b>												
Agricultura	8,2	8,0	7,8	7,6	7,4	7,2	7,0	6,8	6,8	6,6	6,4	6,2
Industria	10,9	10,6	10,3	10,0	9,8	9,6	9,4	9,1	8,9	8,8	8,6	8,3
Construcción	14,9	14,5	14,1	13,7	13,4	13,0	12,8	12,6	12,4	12,2	12,0	11,6
Servicios	17,4	17,1	16,7	16,4	16,1	15,8	15,6	15,4	15,2	15,1	14,9	14,5
<b>Comunidad autónoma</b>												
Andalucía	17,8	17,5	17,2	16,9	16,6	16,2	16,0	15,7	15,8	15,6	15,3	14,9
Aragón	12,2	12,0	11,7	11,5	11,4	11,2	11,1	11,0	10,8	10,7	10,6	10,3
Principado de Asturias	12,1	12,0	11,9	11,6	11,3	11,1	10,9	10,8	10,7	10,5	10,3	10,0
Islas Baleares	18,0	17,6	17,0	16,2	15,8	15,2	14,9	14,5	14,3	14,1	14,0	13,6
Canarias	20,6	20,0	19,5	19,0	18,5	18,0	17,7	17,3	17,1	16,8	16,5	16,0
Cantabria	12,6	12,2	12,0	11,7	11,6	11,2	11,1	10,9	10,7	10,7	10,5	10,2
Castilla-La Mancha	13,2	13,0	12,7	12,4	12,2	12,0	11,9	11,7	11,6	11,5	11,2	11,0
Castilla y León	10,5	10,3	10,2	10,0	9,8	9,7	9,6	9,4	9,2	9,2	9,1	8,8
Cataluña	16,6	16,2	15,8	15,5	15,2	14,8	14,7	14,4	14,2	14,0	13,7	13,3
C. Valenciana	17,7	17,4	17,1	16,8	16,6	16,2	16,1	15,8	15,7	15,5	15,3	14,9
Extremadura	14,1	14,3	13,4	13,1	12,8	12,5	12,4	12,3	12,2	12,3	12,1	11,9
Galicia	12,0	12,0	11,8	11,5	11,4	11,2	11,0	10,9	10,8	10,8	10,7	10,5
C. de Madrid	18,7	18,2	17,8	17,4	17,1	16,7	16,5	16,3	16,1	15,8	15,7	15,2
Región de Murcia	15,8	15,4	15,2	15,0	14,9	14,7	14,6	14,5	14,4	14,4	14,3	14,0
C. F. de Navarra	13,7	13,3	12,9	12,4	12,3	12,0	11,8	11,6	11,3	11,2	10,9	10,5
País Vasco	11,7	11,4	11,2	10,8	10,6	10,2	10,0	9,8	9,6	9,4	9,1	8,8
La Rioja	10,2	9,9	9,7	9,6	9,7	9,4	9,4	9,2	9,2	9,2	9,1	9,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Dirección General del Trabajo Autónomo.

**GRÁFICO 5**  
**PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA TARIFA PLANA**



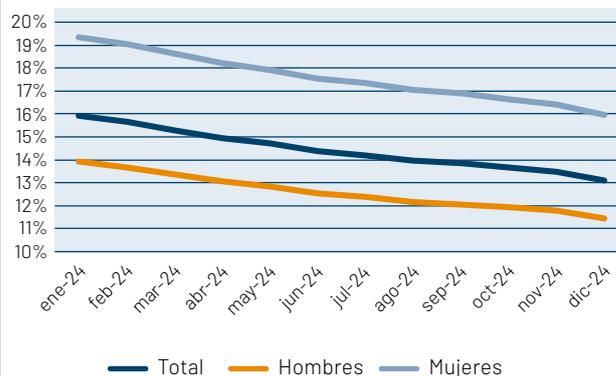
Fuentes: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y Ministerio de Trabajo y Economía Social.

requisito de no haber sido autónomo en los cinco años anteriores a solo dos años y aumentó la primera etapa de la tarifa plana (el pago fijo de 50 euros / reducción del 80 por 100) de 6 a 12 meses; y en julio de 2018, con la Ley 6/2018 (14), que extendió esta primera etapa de la tarifa plana (50 euros) de 12 a 24 meses para las personas que vivían en ciudades con menos de 5.000 habitantes (15). En diciembre de 2018 tuvo lugar una nueva reforma, con el Real Decreto Ley 28/20189 (16), que aumentó el pago fijo de 50 euros a 60 euros, ya que los trabajadores autónomos debían empezar a cotizar a la Seguridad Social no solo por contingencias comunes, sino también por contingencias profesionales (para cubrir accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo).

Por último, las modificaciones más recientes han sido incluidas por el Real Decreto Ley 13/2022 (17). Así, a partir del 1 de enero de 2023, las personas que causen alta inicial en el régimen de autónomos (que no hayan estado dadas de alta en los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de efecto de la nueva alta, o bien tres años, en caso de haber disfrutado previamente de esta deducción) podrán solicitar la aplicación de una cuota reducida de 80

**GRÁFICO 6**  
**PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA TARIFA PLANA POR GÉNERO**

Porcentaje sobre afiliados en RETA, evolución mensual 2024

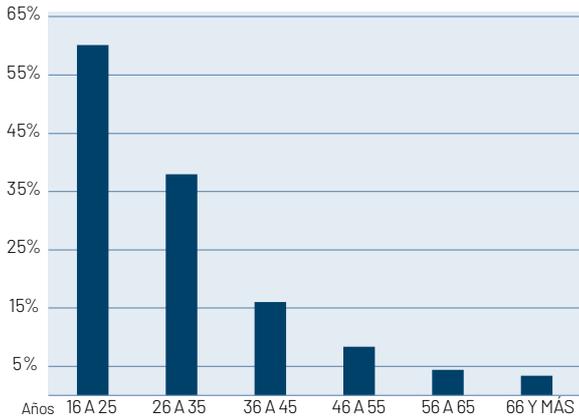


Fuentes: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Dirección General del Trabajo Autónomo.

euros mensuales durante los primeros doce meses de actividad. Transcurrido esos doce primeros meses, podrá también aplicarse una cuota reducida durante los siguientes doce meses, a aquellos trabajadores por cuenta propia que prevean que sus rendimientos

**GRÁFICO 7**  
**PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA TARIFA PLANA POR BANDAS DE EDAD**

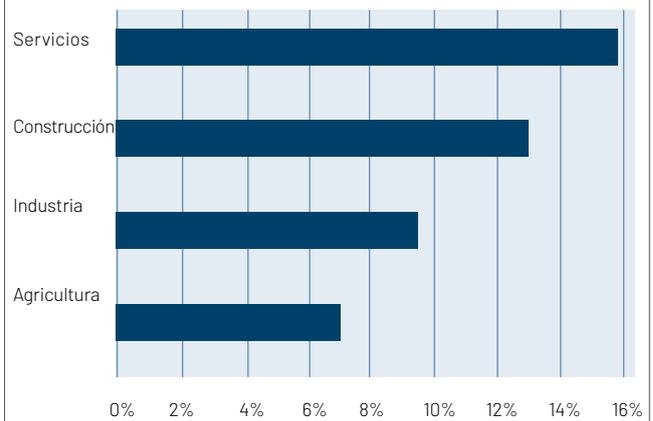
Porcentaje sobre afiliados en RETA, evolución mensual 2024



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Dirección General del Trabajo Autónomo.

**GRÁFICO 8**  
**PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA TARIFA PLANA POR SECTOR DE ACTIVIDAD**

Porcentaje sobre afiliados en RETA, evolución mensual 2024



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Dirección General del Trabajo Autónomo.

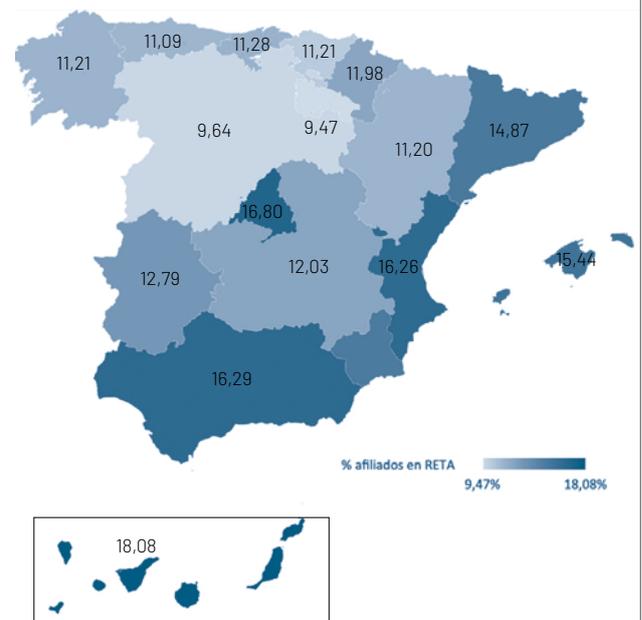
económicos netos anuales vayan a ser inferiores al salario mínimo interprofesional anual que corresponda a ese período. Finalizado este período, si su rendimiento neto previsto fuese igual o inferior al salario mínimo interprofesional, podrán solicitar la aplicación de una cuota reducida por importe de 160 euros durante los siguientes treinta y seis meses (18).

Existen particularidades para distintas situaciones para las que hay reducciones específicas, como son en los casos de personas con discapacidad o víctimas de violencia de género. También se bonifican las cuotas en el caso de trabajadores autónomos durante el descanso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, para las trabajadoras autónomas que se reincorporen al trabajo en determinados supuestos y los beneficiarios de la prestación para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

En algunas comunidades autónomas, los autónomos pueden beneficiarse de ampliaciones de la tarifa plana. Además, en 2023, varias comunidades autónomas, como Andalucía, Aragón, Cantabria, Extremadura, Galicia y Madrid, introdujeron la denominada *cuota cero* o *tarifa cero*. Esta iniciativa permite la devolución total de las cuotas abonadas por los

**GRÁFICO 9**  
**PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA TARIFA PLANA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Porcentaje sobre afiliados en RETA, evolución mensual 2024



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Dirección General del Trabajo Autónomo.

autónomos acogidos a la tarifa reducida. La duración de este beneficio varía según la comunidad (19).

El gráfico 5 muestra la evolución del número de beneficiarios de la tarifa plana desde su implementación hasta diciembre de 2024. Las líneas naranjas indican los momentos en los que se introducen los cambios normativos mencionados en los párrafos anteriores. Se puede observar cómo el número de beneficiarios ha ido evolucionando de forma coherente con las sucesivas reformas que han ampliado los criterios de elegibilidad, así como la cantidad y duración de las subvenciones, habiendo alcanzado en junio de 2023 su máximo con más de 540.000 beneficiarios (20). Destaca especialmente la caída que se produce a partir de enero de 2024, coincidiendo con el cambio normativo que limita la extensión de la tarifa plana más allá de los primeros doce meses a los autónomos cuyos rendimientos económicos netos anuales se prevean inferiores al salario mínimo interprofesional anual (21).

Concentrándonos en los datos mensuales del último año disponible, el cuadro n.º 2 y los gráficos 6 a 9 muestran las personas beneficiarias de la tarifa plana como porcentaje de los afiliados en el RETA, distinguiendo por género, edad, sector de actividad y comunidad autónoma. Se observa que la mencionada caída en el número de beneficiarios de la tarifa plana durante el último año es independiente de los aspectos analizados.

En cuanto al género, como se puede apreciar en el gráfico 6, existe una diferencia media de 5 puntos porcentuales entre mujeres y hombres, de manera que en el caso de las mujeres el porcentaje de afiliadas en el RETA beneficiarias de la tarifa plana en enero de 2024 supera el 19 por 100 mientras que en el caso de los hombres no llega al 14 por 100.

En relación con la edad, podemos observar en el gráfico 7 como el porcentaje que representan los beneficiarios de la tarifa plana sobre el total de afiliados en RETA oscila entre el 60,15 para los más jóvenes y el 3,45 para los mayores de 66. Asimismo, la disminución que ha experimentado dicho porcentaje entre enero y diciembre de 2024 también es mayor para los más jóvenes, siendo la reducción de casi 9 puntos porcentuales en el caso de los jóvenes entre 16 y 25

años y de apenas 1 punto porcentual en el caso de los mayores de 56 años.

El gráfico 8 destaca por su parte que el sector servicios es el que en promedio para 2024 presenta un mayor porcentaje de beneficiarios de la tarifa plana entre los autónomos afiliados en el RETA, seguido de la construcción, industria y agricultura. La mayor caída en dicho porcentaje entre enero y diciembre de 2024 se observa en el sector de la construcción, con 3,3 puntos porcentuales, seguido del sector servicios, industria y agricultura, con caídas de 2,9, 2,5 y 2 puntos porcentuales, respectivamente.

Por último, el gráfico 9 muestra el promedio mensual para el año 2024 del número de beneficiarios de la tarifa plana como porcentaje del total de afiliados en el RETA por comunidades autónomas. Destacan Canarias, Madrid, Andalucía y la Comunidad Valenciana como las comunidades autónomas con mayor porcentaje de afiliados en el RETA que se benefician de la tarifa plana. Por su parte, entre las que muestran un porcentaje más bajo se encuentran La Rioja, Castilla y León y País Vasco.

El somero análisis descriptivo anterior parece poner de manifiesto cómo el número de beneficiarios ha ido aumentando conforme se han ido ampliando los criterios de elegibilidad, con la salvedad del último año, destacando el uso de esta medida entre las mujeres, los jóvenes, el sector servicios y los trabajadores por cuenta propia de comunidades autónomas como Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana y Canarias.

A pesar de las sucesivas reformas que han ido ampliando los requisitos de elegibilidad, así como la cantidad y duración de las subvenciones, hasta donde sabemos, se han realizado pocas evaluaciones formales para analizar la efectividad de la tarifa plana. Así, Cueto *et al.* (2017) evalúan la tarifa plana en su momento inicial, cuando se dirigía exclusivamente a jóvenes. A partir de un análisis de diferencia en diferencias muestran que el programa no tiene efectos en términos de una mayor supervivencia para las personas que reciben la tarifa plana. Posteriormente, Sánchez-Cañizares *et al.* (2020) analizan la efectividad de la segunda fase del programa, cuando se elimina el requisito de edad, como política

de apoyo al autoempleo en Andalucía. Utilizando técnicas de análisis de supervivencia, sus resultados muestran un efecto positivo en la supervivencia en el autoempleo durante el período inicial de aplicación, que desaparece una vez que se elimina la tarifa plana, de forma que, entonces, el riesgo de abandono del autoempleo aumenta significativamente. Por último, AIREF (2020) también realiza un ejercicio de evaluación de la tarifa plana, añadiendo al análisis de la duración un estudio sobre las transiciones del desempleo al trabajo autónomo. En resumen, la literatura previa que evalúa esta medida es escasa y concluye que la efectividad de la tarifa plana es bastante limitada.

Resumiendo, la tarifa plana para autónomos es una ayuda económica para los nuevos trabajadores autónomos que no está específicamente dirigida a personas desempleadas, como es el caso en la mayoría de los programas de apoyo al emprendimiento de este tipo implantados en otros países y como cabría esperar si se tratase de una medida enmarcada dentro de las políticas activas del mercado laboral. Además, también a diferencia de los programas de incentivos para la creación de nuevas empresas en otros países, la tarifa plana es automática, no siendo necesario realizar ninguna solicitud de adhesión ni cumplir con otros requisitos como presentar un plan de negocio, lo que sería adecuado si se tratase de una política de emprendimiento. Teniendo en cuenta el elevado coste de esta política (22), y la escasez de estudios de evaluación que demuestren la efectividad de la misma, se hacen necesarios más estudios de evaluación de este tipo de medidas, después de una reflexión más profunda de sus objetivos y diseño.

## VI. CONCLUSIONES

Este estudio analiza los incentivos a la entrada en el autoempleo en España, con un enfoque particular en la capitalización de la prestación por desempleo y la tarifa plana para autónomos. Uno de los aspectos más relevantes que se desprende del análisis es la necesidad de evaluaciones rigurosas que permitan medir con precisión el impacto real de estas políticas y justifiquen el esfuerzo económico que conllevan. En este sentido, resulta imprescindible una revisión profunda de sus objetivos y diseño, diferenciando

entre medidas destinadas a mejorar la empleabilidad de ciertos colectivos y aquellas orientadas a fomentar un emprendimiento sostenible y de alto valor añadido. Sin una reformulación de estas políticas basada en evidencia empírica sólida, existe el riesgo de que continúen funcionando como soluciones de corto plazo, sin generar mejoras estructurales ni en el mercado de trabajo ni en el tejido empresarial.

A diferencia de la mayoría de los programas de fomento del autoempleo incluidos como parte de las políticas activas de empleo en otros países, la tarifa plana en España no está dirigida específicamente a personas desempleadas. Aunque existe evidencia de que la transición al autoempleo desde el desempleo está asociada con bajas tasas de supervivencia empresarial (Andersson y Wadensjö, 2007; Millán *et al.*, 2012), este grupo es precisamente el que presenta un problema claro de empleabilidad. Además, también hay evidencia de que los subsidios para la creación de empresas dirigidos a desempleados tienden a ser más efectivos para los grupos más desfavorecidos en el mercado laboral (Caliendo y Künn, 2011). Restringir los incentivos a la creación de empresas exclusivamente a aquellos en una posición desfavorecida en el mercado laboral (desempleados o inactivos) o a aquellos con un mayor potencial emprendedor, en función de los objetivos de la política, parece una estrategia más razonable que establecer un grupo objetivo casi universal.

Otra diferencia con los incentivos al emprendimiento en otros países es que ni la tarifa plana ni la capitalización del subsidio por desempleo en España imponen requisitos adicionales como la presentación de un plan de negocio previo, ni van acompañados de medidas no financieras. Este hecho contrasta con la literatura previa y la evidencia empírica, que destacan la importancia de incluir este tipo de incentivos en programas integrales que combinen medidas financieras *-hard measures-*, como subsidios o bonificaciones, con medidas de apoyo no financiero, *soft measures*, como formación en emprendimiento, asesoramiento, mentoría y *coaching* (Stevenson y Lundström, 2005; Michaelides y Benus, 2012; Cho y Honorati, 2014; Eurofound, 2016; Card *et al.*, 2018; Storey y Potter, 2020). En este sentido, Bellmann *et al.* (2018) encontraron que el subsidio alemán para emprendedores desempleados mejoró su efectividad

tras una reforma que incluyó un mejor proceso de selección de participantes y redujo el apoyo monetario.

Asimismo, este trabajo destaca la importancia de considerar la heterogeneidad del autoempleo tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de las políticas de acceso, teniendo en cuenta el posible efecto distorsionador de este tipo de subsidios, utilizados frecuentemente en épocas de recesión, que puede favorecer el desarrollo de formas no estándar de empleo en lugar de desarrollar el emprendimiento genuino. En línea con la literatura más reciente, que incluso propone una política específica para los autoempleados sin asalariados (Ciešlik van Stel, 2024), sugerimos que la formulación e implementación adecuadas deben ajustarse con precisión a la problemática específica observada en el mercado, evitando enfoques generalistas que no contemplen su complejidad (*one size does not fit all*). Es fundamental considerar su posible interacción con las condiciones macroeconómicas, las particularidades regionales (Ortega-Argilés, 2022) y otras regulaciones, como la legislación sobre protección del empleo (Román *et al.*, 2011, 2013). Todo ello debe abordarse con un enfoque basado en la evidencia, dejando de lado intereses particulares centrados más en la legitimación política que en la efectividad real de las medidas (Arshed *et al.* 2014).

## NOTAS

- (1) Para una revisión panorámica de la evidencia internacional sobre el impacto de los incentivos al autoempleo específicamente dirigidos a personas desempleadas, puede consultarse **Caliendo** (2016) o **Dvouletý** y **Lukeš** (2016). En ambos casos, se consideran análisis descriptivos y estudios causales. En esta sección, nos centramos en la literatura empírica previa que presenta análisis causales.
- (2) **Zoellner et al.** (2018) revisa la efectividad de las políticas activas del mercado laboral en Alemania, con especial énfasis en los programas destinados a promover el emprendimiento.
- (3) Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre.
- (4) Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- (5) Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
- (6) Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.
- (7) Real Decreto Ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica, Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica; Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005; y Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo).
- (8) Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
- (9) Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.
- (10) El esquema de reducciones era ligeramente diferente dependiendo de la edad del beneficiario. La tarifa plana para los mayores de 30 años consistía en una reducción del 80 por 100 durante 6 meses, una reducción del 50 por 100 durante seis meses y un bono del 30 por 100 durante seis meses, lo que supone una duración total de dieciocho meses.
- (11) Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.
- (12) De nuevo, se introdujeron pequeños cambios en cuanto a la duración de la tarifa plana, que pasa a ser como sigue: reducción del 80 por 100 durante seis meses (o 50 euros euros), reducción del 50 por 100 durante seis meses, reducción del 30 por 100 durante tres meses, bono del 30 por 100 durante tres meses, y, para los hombres menores de 30 años y las mujeres menores de 35, un bono adicional del 30 por 100 durante doce meses.
- (13) Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo.
- (14) Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- (15) Estos doce meses adicionales de pago de 50 euros / reducción del 80 por 100 sustituyen (no posponen) la siguiente reducción del 50 por 100 durante seis meses, la reducción del 30 por 100 durante tres meses y el bono del 30 por 100 durante tres meses. El último bono del 30 por 100 durante doce meses para hombres menores de 30 años y mujeres

menores de 35 años se mantiene, lo que lleva la duración total de la tarifa plana a un máximo de 36 meses.

- (16) Real Decreto Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.
- (17) Real Decreto Ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.
- (18) Los trabajadores autónomos que a 31 de diciembre de 2022 fueran beneficiarios de la antigua tarifa plana continúan disfrutando de la misma, hasta que se agote el período máximo establecido, en las mismas condiciones.
- (19) Los detalles de esta y otras medidas por comunidad autónoma pueden consultarse en el Portal del Trabajo Autónomo del Ministerio de Trabajo y Economía Social (<https://www.mites.gob.es/trabajoautonomo/es/>).
- (20) Los datos a partir de 2019 se han obtenido del Portal del Trabajo Autónomo del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Los datos anteriores han sido facilitados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones tras realizar una solicitud formulada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- (21) Cabría en este punto hacer una reflexión sobre el impacto de la recién aprobada subida del salario mínimo interprofesional sobre el número de beneficiarios de la tarifa plana.
- (22) Según datos oficiales obtenidos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España, el coste de la tarifa plana ha ascendido a más de 3.000 millones de euros desde su introducción en 2013 hasta finales de 2018. Vista la evolución del número de beneficiarios, así como las ampliaciones propuestas por las comunidades autónomas, cabe suponer que el coste total se ha ido incrementando considerablemente.

## BIBLIOGRAFÍA

- AIREF. (2020). "Incentivos a la Contratación" Evaluación del gasto público 2019. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/INCENTIVOS/PDF-Web-Incentivos-a-la-contratacio%CC%81n-3.pdf>
- Almeida, R. K. y Galasso, E. (2010). Jump-starting self-employment? evidence for welfare participants in Argentina. *World Development*, 38(5), 742-755.
- Andersson, P. y Wadensjö, E. (2007). Do the unemployed become successful entrepreneurs? *International Journal of Manpower*, 28, 604-626.
- Arenal, A., Feijoo, C., Moreno, A., Ramos, S. y Armuña, C. (2021). Entrepreneurship policy agenda in the European Union: A text mining perspective. *Review of Policy Research*, 38(2), 243-271.
- Arshed, N., Carter, S. y Mason, C. (2014). The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? *Small Business Economics*, 43, 639-659.
- Audretsch, D. B., Belitski, M., Chowdhury, F. y Desai, S. (2022). Necessity or opportunity? Government size, tax policy, corruption, and implications for entrepreneurship. *Small Business Economics*, 58(4), 2025-2042.
- Baumgartner, H. J. y Caliendo, M. (2008). Turning unemployment into self-employment: effectiveness of two start-up programmes. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 70(3), 347-373.
- Behrendt, C. y Nguyen, Q. A. (2018). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. *ILO Future of Work research paper series*, no. 1. International Labour Office.
- Behrenz, L., Delander, L. y Månsson, J. (2016). Is starting a business a sustainable way out of unemployment? Treatment effects of the Swedish start-up subsidy. *Journal of Labor Research*, 37(4), 389-411.
- Bellmann, L., Caliendo, M. y Tübbicke, S. (2018). The Post-Reform Effectiveness of the New German Start-Up Subsidy for the Unemployed. *Labour*, 32(3), 293-319.
- Benus, J. M. (1995). Self-employment programs: A new reemployment tool. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 19(2), 73-85.
- Binder, M. y Coad, A. (2013). Life satisfaction and self-employment: A matching approach. *Small Business Economics*, 40(4), 1009-1033.
- Block, J. y Koellinger, P. (2009). I can't get no satisfaction: Necessity entrepreneurship and procedural utility. *Kyklos*, 62(2), 191-209.
- Block, J. y Sandner, P. (2009). Necessity and opportunity entrepreneurs and their duration in self-employment:

evidence from German micro data. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 9(2), 117-137.

**Block, J. H. y Wagner, M. (2010).** Necessity and opportunity entrepreneurs in Germany: characteristics and earnings differentials. *Schmalenbach Business Review*, 62(2), 154-174.

**Bögenhold, D. (2019).** From hybrid entrepreneurs to entrepreneurial billionaires: Observations on the socioeconomic heterogeneity of self-employment. *American Behavioral Scientist*, 63(2), 129-146.

**Bozzon, R. y Murgia, A. (2022).** Independent or dependent? European labour statistics and their (in) ability to identify forms of dependency in self-employment. *Social Indicators Research*, 160(1), 199-226.

**Brown, S., Farrell, L. y Harris, M. N. (2011).** Modeling the incidence of self-employment: individual and employment type heterogeneity. *Contemporary Economic Policy*, 29(4), 605-619.

**Caliendo, M. (2009).** Start-up subsidies in East Germany: finally, a policy that works? *International Journal of Manpower*, 30(7), 625-647.

**Caliendo, M. (2016).** Start-up subsidies for the unemployed: Opportunities and limitations. *IZA World of Labor*, 200.

**Caliendo, M., Hogenacker, J., Künn, S. y Wießner, F. (2015).** Subsidized start-ups out of unemployment: a comparison to regular business start-ups. *Small Business Economics*, 45(1), 165-190.

**Caliendo, M. y Künn, S. (2011).** Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity. *Journal of Public Economics*, 95(3-4), 311-331.

**Caliendo, M. y Künn, S. (2014).** Regional effect heterogeneity of start-up subsidies for the unemployed. *Regional Studies*, 48(6), 1108-1134.

**Caliendo M. y Künn, S. (2015).** Getting Back into the Labor Market: The Effects of Start-Up Subsidies for Unemployed Females. *Journal of Population Economics*, 28(4), 1005-1043.

**Caliendo, M., Künn, S. y Weißenberger, M. (2016).** Personality traits and the evaluation of start-up subsidies. *European Economic Review*, 86, 87-108.

**Caliendo, M. y Tübbicke, S. (2020).** New evidence on long-term effects of start-up subsidies: matching estimates and their robustness. *Empirical Economics*, 59(4), 1605-1631.

**Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2018).** What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.

**Cho, Y. y Honorati, M. (2014).** Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis. *Labour Economics*, 28, 110-130.

**Cieślak, J. y van Stel, A. (2024).** Solo self-employment--Key policy challenges. *Journal of Economic Surveys*, 38(3), 759-792.

**Conen, W., y Schippers, J. (Eds.) (2019).** *Self-employment as precarious work: A European perspective*. Edward Elgar Publishing.

**Congregado, E., de Andrés, M. I., Nolan, E y Román, C. (2022).** Heterogeneity Among Self-employed Digital Platform Workers. Evidence from Europe. *International Review of Entrepreneurship*, 20(1), 45-68.

**Cueto, B., Mayor, M. y Suárez, P. (2017).** Evaluation of the Spanish flat rate for young self-employed workers. *Small Business Economics*, 49, 937-951.

**Cueto, B. y Suárez Cano, P. (2015).** El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 87 (ejemplar dedicado a: Crisis salarial, paro y desigualdades. ¿Cuál es el futuro del empleo?), 282-309.

**Dencker, J. C., Bacq, S., Gruber, M. y Haas, M. (2021).** Reconceptualizing necessity entrepreneurship: A contextualized framework of entrepreneurial processes under the condition of basic needs. *Academy of Management Review*, 46(1), 60-79.

**Duhautois, R., Redor, D. y Desiège, L. (2015).** Long term effect of public subsidies on start-up survival and economic performance: an empirical study with French data. *Revue d'Économie Industrielle*, 149(1), 11-41.

**Dvouletý, O. y Lukeš, M. (2016).** Review of empirical studies on self-employment out of unemployment: do self-employment policies make a positive impact? *International Review of Entrepreneurship*, 14(3), 361-376.

- Dvouletý, O. y Nikulin, D. (2023).** Dependent self-employed individuals: Are they different from paid employees? *Employee Relations: The International Journal*, 45(3), 704-720.
- Earle, J. S. y Sakova, Z. (2000).** Business start-ups or disguised unemployment? Evidence on the character of self-employment from transition economies. *Labour Economics*, 7(5), 575-601.
- Eichhorst, W., M. Braga, U. Famira-Mühlberger, M. Gerard, T. Horvath, M. Kahanec y M. Kahancová, et al. (2013).** Social Protection Rights of Economically Dependent Self-Employed Workers. Brussels: Policy Department A - Economic and Scientific Policy, European Parliament.
- Eurofound. (2016).** Start-up support for young people in the EU: From implementation to evaluation. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound. (2020).** New forms of employment: 2020 update. New forms of employment series. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound. (2024).** Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2003).** Innovation policy: Updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy (Vol. COM[2003]). Brussels, Belgium.
- European Commission. (2004).** Action plan: The European agenda for entrepreneurship.
- European Commission. (2018).** Employment and social developments in Europe 2018. European Commission.
- Fairlie, R. W. y Fossen, F. M. (2020).** Defining opportunity versus necessity entrepreneurship: Two components of business creation. *In Change at home, in the labor market, and on the job* (253-289). Emerald Publishing Limited.
- Hart, D. M. (Ed.). (2003).** The emergence of entrepreneurship policy: Governance, start-ups, and growth in the U.S. knowledge economy (pp. 312). *Cambridge: Cambridge University Press.*
- ILO. (2016).** Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects, International Labour Office, Geneva.
- ILO/OECD. (2020).** Ensuring better social protection for self-employed workers. Geneva and Paris: International Labour Office and Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Kuhn, P. (2000).** Editor's note. *Labour Economics*, 7, 463-469.
- Lundström, A. y Stevenson, L. (2002).** On the road to entrepreneurship policy. Stockholm, Sweden: *Swedish Foundation for Small Business Research*, Ed.
- Månsson, J. y Delander, L. (2011).** Gender differences in active labour market policy: The Swedish self-employment programme. *Equality, Diversity and Inclusion*, 30(4), 278-296.
- Mayor, M., Cueto, B. y Suárez, P. (2015).** Fostering the Self-Employment in Spain: An Evaluation of the Capitalisation of Unemployment Benefits Programme. En **C. Mussida y F. Pastore (Eds.)**, *Geographical Labor Market Imbalances* (335-352). Springer Berlin Heidelberg. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-55203-8\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-642-55203-8_15)
- Meager, N., Bates, P. y Cowling, M. (2003).** An evaluation of business start-up support for young people, *National Institute Economic Review*, 186(1), 59-72.
- Michaelides, M. y Benus, J. (2012).** Are self-employment training programs effective? Evidence from Project GATE. *Labour Economics*, 19(5), 695-705.
- Millán, J. M., Congregado, E. y Román, C. (2012).** Determinants of self-employment survival in Europe. *Small Business Economics*, 38(2), 231-258.
- O'Donnell, P., Leger, M., O'Gorman, C. y Clinton, E. (2024).** Necessity entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, 18(1), 44-81.
- O'Leary, C. J. (1999).** Promoting Self Employment Among the Unemployed in Hungary and Poland. *Working Paper 99-55*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- OECD. (2019).** Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth: OECD 2018 Ministerial Conference on SMEs. OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. Paris: OECD Publishing.
- OECD/European Union. (2014).** The missing entrepreneurs 2014: Policies for inclusive entrepreneurship. OECD

Publishing.

- Oostveen, A., Biletta, I., Parent-Thirion, A. y Vermeylen, G. (2013).** Self-Employed or not Self-Employed? Working Conditions of Economically Dependent Workers. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Background Paper.
- Ortega-Argilés, R. (2022).** The evolution of regional entrepreneurship policies: “no one size fits all”. *The Annals of Regional Science*, 69(3), 585-610.
- Pfeiffer, F. y Reize, F. (2000).** Business start-ups by the unemployed—an econometric analysis based on firm data. *Labour Economics*, 7(5), 629-663.
- Redor, D. (2017).** Do public subsidies have an impact on start-ups survival rates? An assessment for four cohorts of firms set up by previously unemployed entrepreneurs in France. *Économie et Statistique*, 493, 23-42.
- Rodríguez-Planas, N. (2010).** Channels through which public employment services and small business assistance programmes work. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72(4), 458-485.
- Rodríguez-Planas, N. y Benus, J. (2010).** Evaluating active labor market programs in Romania. *Empirical Economics*, 38(1), 65-84.
- Sánchez-Cañizares, S. M., Cabeza-Ramírez, L. J. y Guerrero-Baena, M. D. (2020).** Evaluation of self-employment support policies using survival analysis. The discounted flat rate in Andalusia (Spain). *Papers in Regional Science*, 99(5), 1389-1411.
- Stevenson, L. and Lundström, A. (2005).** *Entrepreneurship policy: Theory and practice*. International Studies in Entrepreneurship Series, Vol. 9. New York: Springer.
- Storey, D. y Potter, J. (2020).** A research agenda for entrepreneurship policy. In D. Smallbone, y F. Welter (Eds.), *A Research Agenda for Entrepreneurship Policy* (47-68). Edward Elgar Publishing.
- Thörnquist, A. (2015).** False Self-Employment and Other Precarious Forms of Employment in the “Grey Area” of the Labour Market. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31, 411-429.
- Williams, C. C., y Horodnic, I. A. (2019).** *Dependent self-employment: theory, practice and policy*. Edward Elgar Publishing.
- Williams, C. C. y Lapeyre, F. (2017)** Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU. *ILO Working Paper*, No. 228.
- Williams, C. C y Horodnic, I.A. (2018).** Evaluating the prevalence and distribution of dependent self-employment: some lessons from the European Working Conditions Survey. *Industrial Relations Journal*, 49(2), 109-127.
- Wolff J. y Nivorozhkin, A. (2012).** Start Me Up: The Effectiveness of a Self-employment Programme for Needy Unemployed People in Germany. *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, 25(4), 499-518.
- Wolff J., Nivorozhkin, A. y Bernhard, S. (2016).** You Can Go Your Own Way! The Long-Term Effectiveness of a Self-Employment Programme for Welfare Recipients in Germany. *International Journal of Social Welfare*, 25(2), 136-148.
- Zali, M. R., Faghih, N., Ghotbi, S. y Rajaie, S. (2013).** The effect of necessity and opportunity driven entrepreneurship on business growth. *International Research Journal of Applied and Basic Sciences*, 7(2), 100-108.
- Zoellner, M., Fritsch, M. y Wyrwich, M. (2018).** An evaluation of German active labour market policies: a review of the empirical evidence. *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 7(4), 377-410.