

Investigación por Causa

Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una
fotografía de la inmigración irregular en España

Gonzalo Fanjul (Fundación porCausa) e Ismael Gálvez-Iniesta
(Universidad Carlos III de Madrid)^{1(*)}

Junio de 2020

^{1(*)} A lo largo de esta investigación, los autores han recibido valiosos comentarios y sugerencias de Jesús Fernández-Huertas, Luigi Minale, Lucila Rodríguez-Alarcón, Ana González-Páramo, Josefina Botero, Juan Pablo Riesgo y Fátima de la Calle.

RESUMEN. Diez argumentos clave sobre la inmigración irregular en España

1. **Magnitudes:** A finales de 2019, el número de inmigrantes que residían de manera irregular en España era de entre 390.000 y 470.000 personas. Esta horquilla supone entre el 11% y el 13% de los inmigrantes extra-comunitarios y alrededor del 0,8% de la población total que reside en España.
2. **Evolución:** Los números absolutos de inmigración irregular crecieron durante los primeros años de la pasada década, cayeron de forma abrupta durante la crisis de 2008-2015 y se recuperaron desde 2015. Las magnitudes actuales multiplican entre 6 y 20 (dependiendo de la metodología que se utilice) las de 2014.
3. **Origen:** Casi cuatro de cada cinco (77%) extranjeros sin papeles tiene su origen en América Central y del Sur. Los inmigrantes irregulares suponen ya un cuarto del total de los flujos procedentes de América Latina. El conjunto del continente africano aporta el 9,2% (alrededor de 43.000 personas) de los inmigrantes irregulares que residen en España. De estos, más de la mitad proceden de un solo país, Marruecos. La tasa de irregularidad del continente africano es tres veces más baja que la de Canadá y Estados Unidos combinados.
4. **Perfil:** Cuatro de cada cinco inmigrantes sin papeles tienen menos de 40 años. Siete de cada diez inmigrantes irregulares varones está por debajo de los 30 años. Las mujeres son mayoritarias en la población inmigrante irregular de nuestro país.
5. **Contribución fiscal directa:** La contribución fiscal neta directa –aportaciones en forma de impuesto sobre la renta y contribuciones sociales, menos la suma de las transferencias públicas recibidas– de los hogares compuestos por ciudadanos extracomunitarios es positiva y se sitúa entorno a los 4.200 euros anuales. Esta cantidad es un 75% más alta que la de los hogares compuestos por ciudadanos con nacionalidad española.
6. **Contribución fiscal total:** Si consideramos el impacto fiscal total –incorporando al cálculo anterior los impuestos indirectos y el gasto público en educación y salud–, los hogares compuestos solo por inmigrantes extracomunitarios reciben 400 euros más que los formados solo por españoles. Estas cifras agregadas incluyen a los inmigrantes en situación irregular, que no pueden realizar contribuciones a través de impuestos directos y cotizaciones sociales.
7. **Efectos fiscales de la regularización:** La irregularidad de los inmigrantes supone para las arcas públicas españolas un coste anual medio de 2.000 euros por inmigrante. En caso de regularización, la aportación fiscal neta de los inmigrantes en situación irregular se incrementaría por encima de los 3.250 euros.
8. **Riesgos ante Covid-19:** Los inmigrantes irregulares constituyen un grupo de alto riesgo epidemiológico en un contexto como el de la Covid-19. Las razones incluyen la cautela y ruptura de confianza con respecto a las autoridades; las barreras lingüísticas y los problemas para recibir información; y las dificultades de las familias de bajos ingresos para mantener el confinamiento.
9. **Ocupaciones esenciales:** Uno de cada dos trabajadores extracomunitarios está empleado en una de las ocupaciones consideradas esenciales por la Comisión Europea. Los sectores principales de empleo son el de limpiadores y asistentes (40%); la minería y construcción (20%); y los cuidados personales (12%).
10. **Efecto llamada:** No existe evidencia empírica que vincule un incremento significativo de la inmigración irregular con medidas de amnistía administrativa o regularización. La intensidad de los flujos migratorios hacia España durante las dos últimas décadas ha

Investigación por Causa

sido inversamente proporcional al dinamismo de nuestra economía, expresado en relación con las tasas de paro.

NOTA METODOLÓGICA

Este informe ha sido elaborado utilizando la mejor información disponible en el momento de su realización. La naturaleza del objeto de estudio obliga inevitablemente a realizar inferencias y a tomar estos resultados como estimaciones. Salvo que se indique expresamente otra cosa, todos los métodos y fuentes que sustentan este trabajo están disponibles en *The Size, Socio-Economic Composition and Fiscal Implications of the Irregular Immigration in Spain*, documento de trabajo de la Universidad Carlos III de Madrid elaborado por Ismael Gálvez-Iniesta y disponible en la web de esta institución.

1. Introducción: La regularización en los tiempos de la Covid-19

Cuando emergió del hospital tras su convalecencia por la infección de Sars-Cov-2, el premier británico Boris Johnson expresó un agradecimiento particular a Jenny y Luis, los enfermeros de Nueva Zelanda y Portugal que habían cuidado de él durante la enfermedad. Estos dos inmigrantes se convirtieron en el epítome de un colectivo que representa a uno de cada tres profesionales sanitarios que trabajan en el Reino Unido, que se ha jugado la vida durante estas semanas y sin los cuáles el país hubiese sido presa de una tragedia aún mayor.

Muchos de ellos, sin embargo, aprovecharon la oportunidad para contestar al primer ministro con otra pregunta: ¿y si convertimos los agradecimientos retóricos en políticas reales que reconozcan nuestro trabajo?

La epidemia de la Covid-19 ha sido para muchos europeos un recordatorio del papel fundamental que los trabajadores inmigrantes desempeñan en nuestras sociedades. Incluyendo los trabajadores que se encuentran en situación irregular. Durante estas semanas muchos de ellos han sido claves para mantener el servicio a domicilio durante el confinamiento, garantizar el cuidado de los mayores en sus hogares o recoger las frutas y verduras que nos han alimentado.

Como en el caso británico, esta contribución ha sido reivindicada en España por muchos colectivos de inmigrantes y de la sociedad civil que piden un gesto del Estado en forma de regularización o amnistía. A los argumentos habituales acerca de la racionalidad económica y social de la medida se ha unido esta vez un contundente argumento sanitario: si se trata de hacer frente a la pandemia y controlar los riesgos epidemiológicos, no parece muy sensato dejar fuera del radar de las instituciones a un colectivo altamente vulnerable y con dificultades objetivas para cumplir las recomendaciones de distanciamiento social.

Una medida de este tipo no es patrimonio de ninguna ideología, colectivo o partido político. Todos los sectores de la sociedad están concernidos en mayor o menor grado por la combinación de argumentos éticos y prácticos que la justifican. Este es el espíritu que ha inspirado iniciativas similares en países de nuestro entorno, como Portugal e Italia, y que podría continuar pronto en otros, como Irlanda. Todos ellos forman parte de un desafío reformista mucho más amplio que permita a Europa garantizar el control efectivo de sus fronteras exteriores, al tiempo que racionaliza el sistema de inmigración para alinearlos con nuestros valores fundamentales y nuestros intereses en el largo plazo.

La pregunta es si una decisión de esta importancia puede ser tomada en el contexto de la opacidad y la obsolescencia estadísticas. Por sorprendente que parezca, esta es la realidad en nuestro país. La mala calidad y la antigüedad de los datos impiden a expertos, instituciones y observadores abrir un debate público informado acerca de los riesgos y oportunidades de reconsiderar el fenómeno de la inmigración irregular en España.

Este documento aspira a llenar en parte ese vacío. Como en otros ámbitos de nuestro trabajo, el propósito de la Fundación porCausa es elevar la calidad del debate público y ofrecer a todas las partes la información que exige una democracia madura que se enfrenta a decisiones importantes como esta. Para ello hemos trabajado de la mano del Departamento de Economía de la Universidad Carlos III de Madrid, cuyos investigadores han realizado un análisis novedoso y comprensivo de los diferentes elementos relevantes a este debate. Las páginas que siguen a continuación ofrecen un resumen comentado de los principales resultados iniciales de esta investigación.

2. Una fotografía de la inmigración irregular en España

Aunque se trata de un asunto recurrente en el debate público, España carece de estimaciones ajustadas del número de inmigrantes que residen en nuestro territorio en situación irregular y de sus características principales. Esta sección ofrece información actualizada de esos datos, utilizando criterios metodológicos que se explican más adelante.

¿Cuántos inmigrantes irregulares viven en nuestro país?

A finales de 2019, el número de inmigrantes que residían de manera irregular en España era de entre 390.000 y 470.000 personas. Esta horquilla –estimada de acuerdo a dos posibles metodologías (Cuadro 1)– supone entre el 11% y el 13% de los inmigrantes extra-comunitarios registrados en el Padrón Municipal, y alrededor del 0,8% de la población total que reside en España.

Las cifras absolutas son, aproximadamente, una tercera parte del millón doscientos mil de 2005, cuando España realizó la última regularización trabajadores sin papeles.

Cuadro 1. Las dificultades de estimar la inmigración irregular

La irregularidad es, por naturaleza, un fenómeno difícil de medir con certidumbre. El riesgo de ser deportado, la imposibilidad de firmar un contrato laboral o la exclusión de los sistemas públicos de salud hacen que muchos países de destino se enfrenten a una verdadera bruma estadística cuando se trata de analizar la realidad de los inmigrantes irregulares, empezando por sus magnitudes.

España, sin embargo, tiene una ventaja sobre casi todos los demás: hasta este momento, las autoridades han permitido –incluso incentivado– el registro de todos los extranjeros en el Padrón Municipal, con independencia de su origen o condición administrativa. De este registro se derivan derechos fundamentales como el acceso a la educación y la sanidad, lo que sugiere que se trata de un indicador fiable. De este modo, en nuestro país es posible estimar el número de ciudadanos extranjeros sin papeles mediante una simple comparación entre las cifras del padrón y los permisos de residencia oficiales.

Un segundo método permite amortiguar las limitaciones del padrón –por ejemplo, ciudadanos que se inscribieron pero que ya no residen en el país– y capturar algunos datos añadidos de enorme utilidad. Se trata de la Encuesta de Población Activa, que, comparada con las afiliaciones de extranjeros extracomunitarios a la Seguridad Social, permite obtener una fotografía más detallada de las ocupaciones y sectores en las que se podrían encontrar los inmigrantes irregulares.

Finalmente, algunos autores han sugerido el uso de fuentes complementarias de información, como la disposición y uso de las tarjetas sanitarias, para conocer otros elementos relevantes de este fenómeno.

La calidad de la información es un bien necesario en cualquier política pública, con independencia de la orientación o el propósito de esa política. Las medidas coercitivas que empujan a los inmigrantes irregulares a la opacidad administrativa les perjudican tanto a ellos como a las sociedades en las que residen.

La evolución de la inmigración irregular en nuestro país durante los últimos años sigue, en general, una tendencia similar a la de los flujos regulares. Los números absolutos crecieron

Investigación por Causa

durante los primeros años de la pasada década y cayeron de forma abrupta desde 2005: primero como consecuencia de la regulación extraordinaria que se produjo ese año, después debido a los efectos de la Gran Recesión en el mercado de trabajo y en el atractivo de nuestro país como destino de la inmigración. Los años 2013 y 2014 marcaron el suelo de ambas tendencias en las dos últimas décadas, con cifras absolutas de irregularidad entre las 10.000 y las 77.000 personas.

Desde el año 2015, sin embargo, se observa una intensificación notable de la inmigración irregular, hasta el punto de que algo más de 1 de cada 10 extranjeros no comunitarios en nuestro país se encuentra en esta situación. Esta proporción multiplica entre 6 y 20 (dependiendo de la metodología que se utilice) la de 2014.

Gráfico 1. Evolución de la inmigración irregular en España (2002-2019)

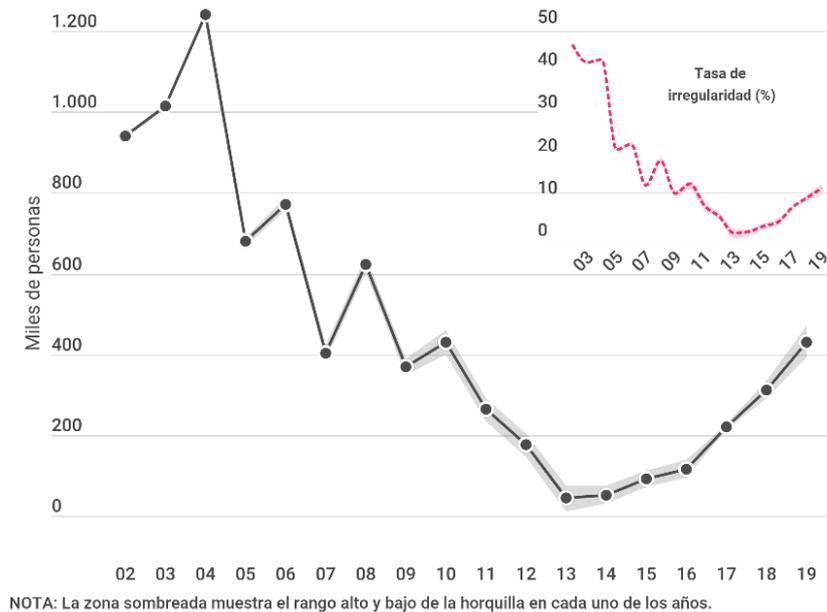
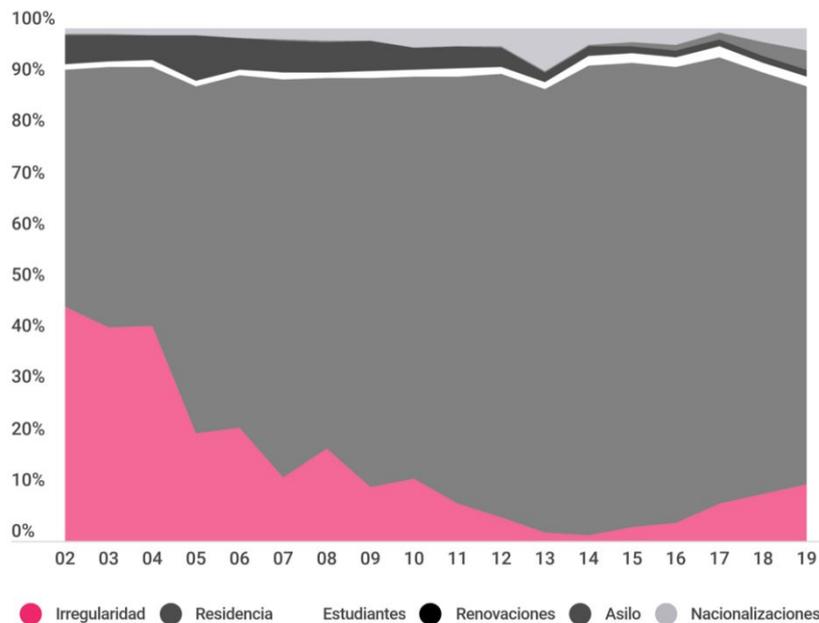
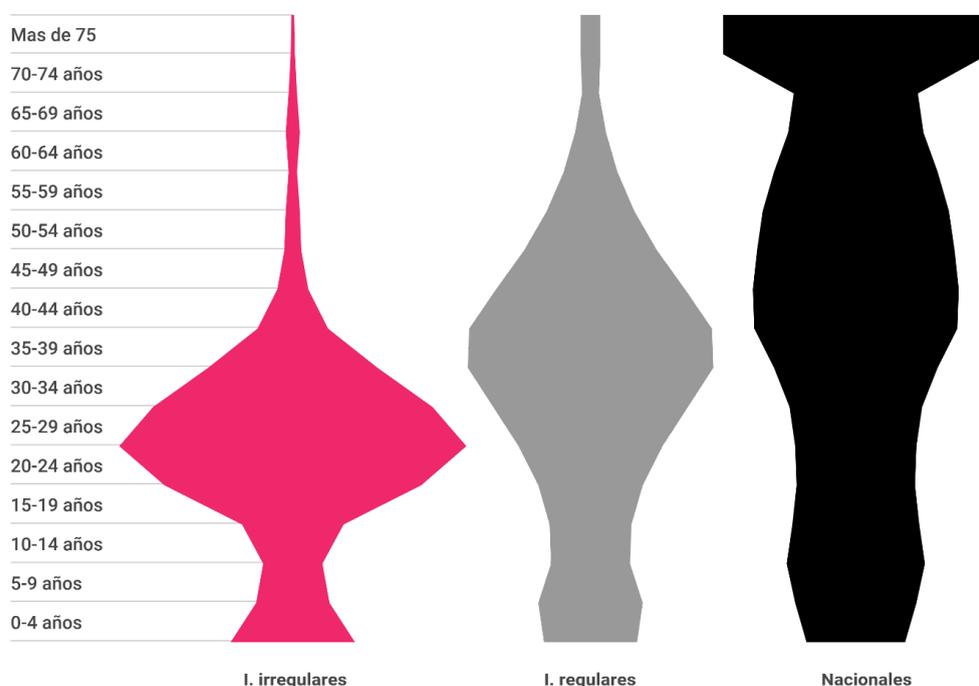


Gráfico2. Evolución de los diferentes permisos de residencia legal en España, en comparación con la inmigración irregular (2002-2019)



La proporción de mujeres en el grupo de inmigrantes irregulares es del 55%, ligeramente por encima de la que se observa en la inmigración regular (50%). La edad media de los hombres es sensiblemente más baja que la de las mujeres en este grupo. Mientras que algo más del 20% de las inmigrantes sin papeles tienen más de 40 años, en el caso de los hombres esta cifra queda reducida al 4%. Siete de cada diez inmigrantes irregulares varones está por debajo de los 30 años. La edad media de los inmigrantes en situación administrativa irregular tiene importantes implicaciones positivas con respecto a su balanza de costes y aportaciones a la fiscalidad y mercado de trabajo del país, como veremos más adelante.

Gráfico 3. Distribución por edad de los diferentes grupos de población



¿De dónde proceden?

La inmigración irregular en España proviene hoy mayoritariamente de América Central y del Sur. Casi cuatro de cada cinco (77%) extranjeros sin papeles tiene origen en esta región, y los inmigrantes irregulares suponen ya un cuarto del total de residentes procedentes de América Latina.

Colombia, Venezuela y Honduras destacan por encima de cualquier otro país de origen. Los inmigrantes de estas tres nacionalidades suponen el 60% de los inmigrantes irregulares que proceden de la región latinoamericana, y los tres casos presentan tasas de irregularidad de entre el 30% y el 50% de todos los que han llegado. En el extremo contrario se sitúan Bolivia y Ecuador, donde la tasa de irregularidad es prácticamente marginal.

El incremento en los valores absolutos y relativos de inmigración irregular procedente de estos tres países explica en buena medida el crecimiento acelerado de este tipo de llegadas desde 2014. Las razones de esta escalada son diferentes en cada uno de ellos: Venezuela ha respondido de este modo a la gravísima crisis política y económica que sufre el país durante los últimos años; en el caso de Honduras, una parte los flujos de desplazamiento voluntario o semiforzoso se han orientado hacia la Unión Europea tras el cierre de la ruta por México hacia los Estados Unidos; Colombia, finalmente, se convirtió en un origen importante de inmigración irregular tras la eliminación de la visa Schengen a partir de junio de 2015.

Por detrás de ellos, Marruecos aporta 20.000 inmigrantes irregulares adicionales entre 2015 y 2019, hasta alcanzar el 5% del total de los sin papeles. El resto de África al completo suma una proporción incluso más baja (ver Cuadro 2).

Gráfico 4. Peso relativo de las diferentes nacionalidades en el stock de inmigrantes irregulares

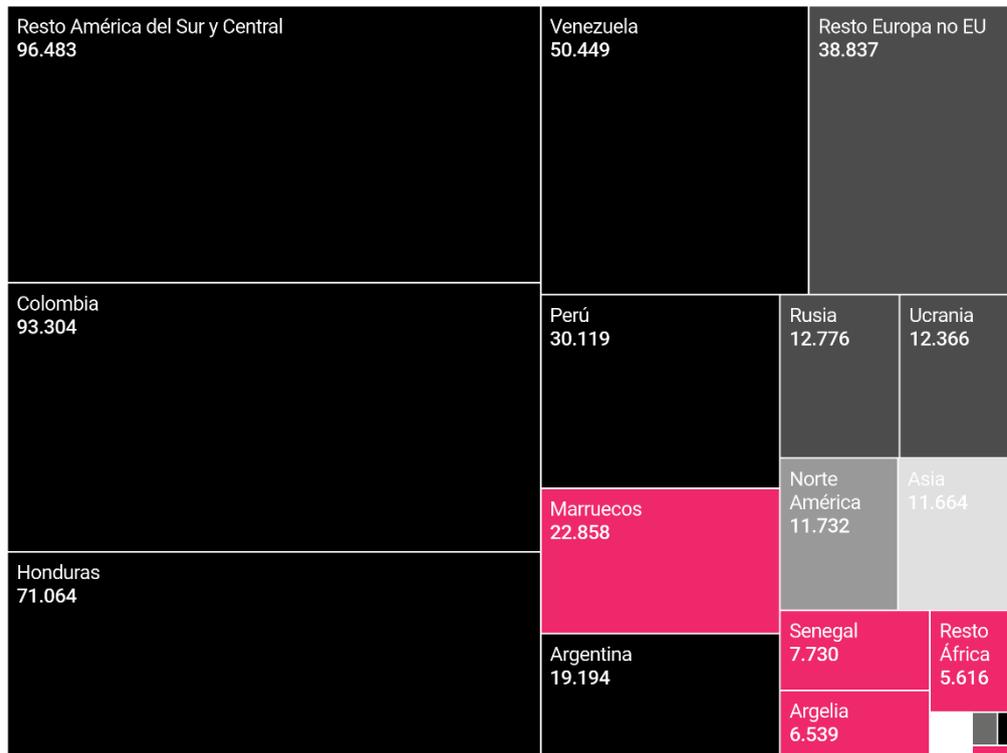
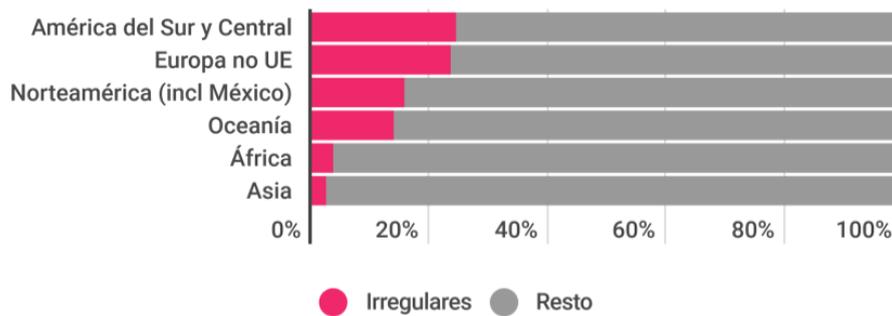
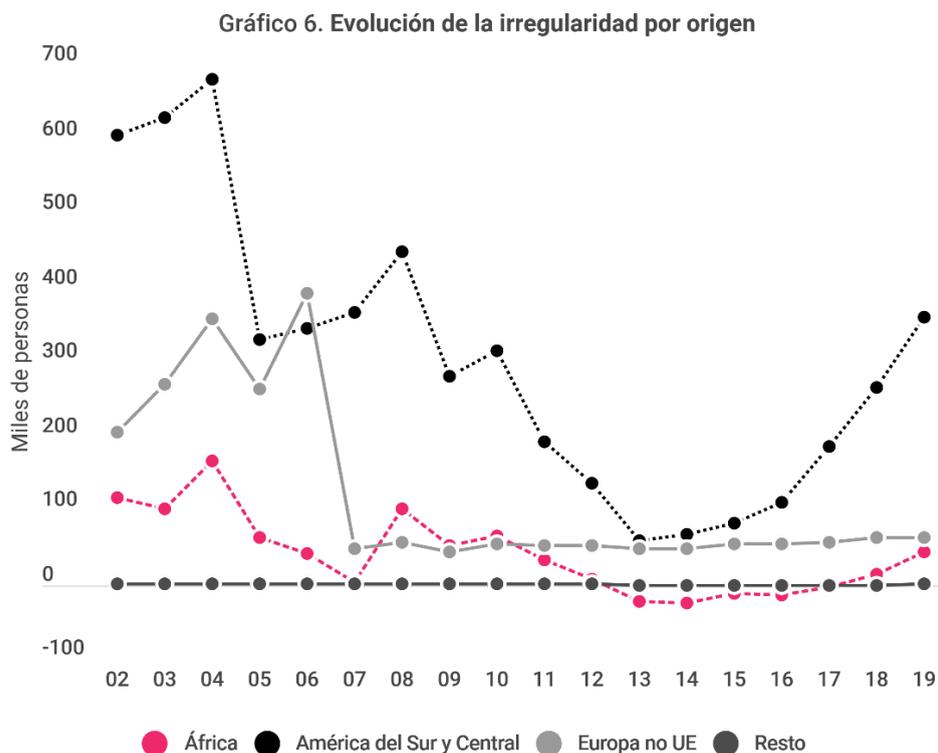


Gráfico 5. Porcentaje de la población inmigrante en situación irregular, por origen





Cuadro 2. África rompe con su cliché

La imagen de la inmigración irregular ha quedado asociada para mucha gente a los intentos desesperados de acceso por la Frontera Sur o a la dura situación de colectivos como el de los *manteros* y los trabajadores del sector agrario. La realidad, sin embargo, se parece muy poco a esta caricatura. África –y muy especialmente África subsahariana– constituye una parte menor los flujos de inmigración sin permiso a nuestro país.

De acuerdo con los datos recogidos para este informe, el conjunto del continente africano aporta el 9,2% (alrededor de 43.000 personas) de los inmigrantes irregulares que residen en España. De estos, más de la mitad proceden de un solo país, Marruecos, que además supone uno de cada cuatro extranjeros no comunitarios residentes en España. Nigerianos y senegaleses constituyen las únicas nacionalidades destacadas del Sur del Sáhara, con cifras de inmigración irregular ridículas cuando se las compara con otros orígenes. Canadá y Estados Unidos, por ejemplo, casi triplican en tasa de irregularidad la media del continente africano.

El caso de África ofrece lecciones valiosas acerca de las prioridades del régimen migratorio español y europeo. A pesar de que las cifras de emigración irregular a España son consistentes con todo lo que sabemos acerca de la movilidad humana en el continente –muy intensa al interior de la propia región, pero todavía sin capacidad económica para emigrar en masa a regiones más ricas– la frontera Sur constituye una obsesión política y mediática que distorsiona cualquier análisis. Esto no es casual, como ha explicado porCausa en su descripción de la Industria del Control Migratorio.²

² Informe de la Fundación porCausa: [Industria del control Migratorio \(2017\)](#).

Investigación por Causa

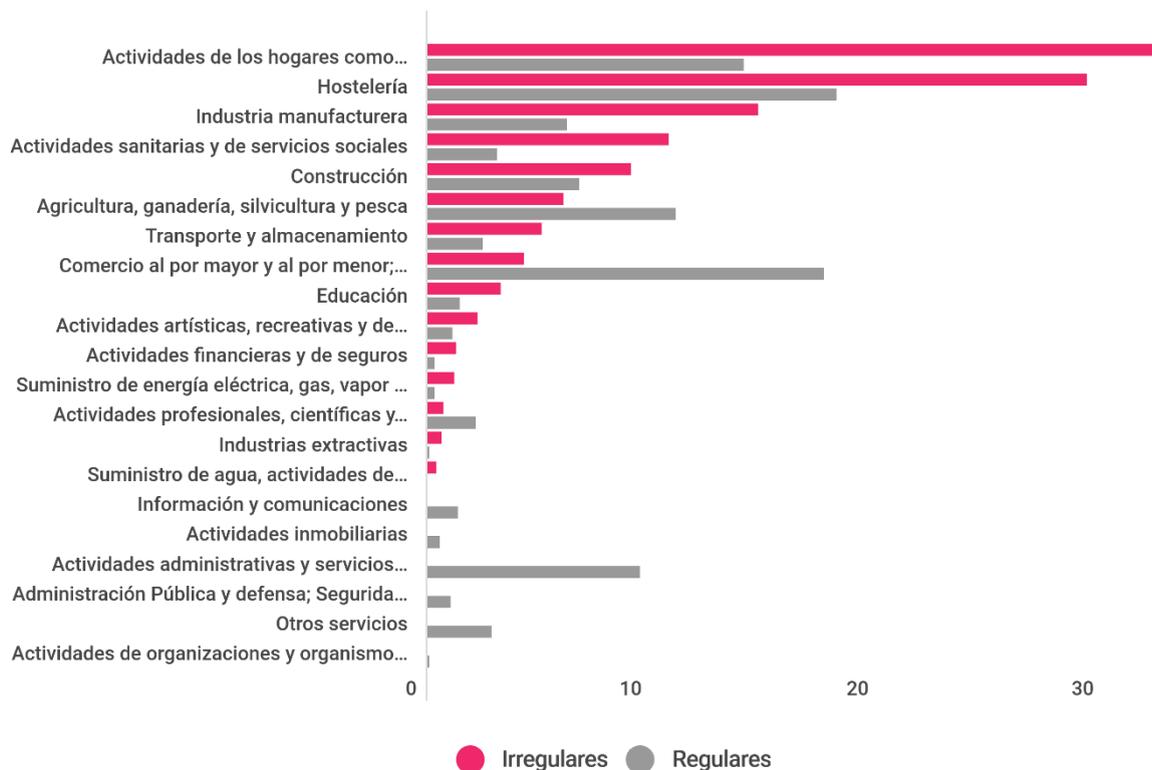
¿A qué se dedican?

De acuerdo con nuestras estimaciones, unos 300.000 inmigrantes extracomunitarios ocupan hoy un empleo en la economía informal, ya sea porque carecen de permiso de trabajo o porque lo tienen, pero se ven obligados a trabajar en la economía sumergida. La información disponible nos impide establecer quién es quién dentro de este grupo, de modo que no es posible establecer con certeza cuántos inmigrantes sin papeles se encuentran empleados en este momento.

Sí podemos afirmar que el porcentaje de trabajadores inmigrantes empleados en la economía sumergida son el 19% del total. Aunque la cifra es un tercio más baja que la de 2005, los datos sugieren que entre 2012 y 2016 una parte considerable de los inmigrantes continuaron trabajando en el sector informal, incluso cuando gozaban de un permiso de residencia.

Por sectores (ver Gráfico 7), nuestras estimaciones sugieren que el de las actividades del hogar concentra el mayor número de inmigrantes empleados en situación irregular (80.000 trabajadores, más del 30% del total), seguido de cerca por el sector de la hostelería (29%, 70.000 trabajadores).

Gráfico 7. Distribución sectorial de los trabajadores inmigrantes (% sobre datos de la EPA)



Los perfiles de la inmigración regular en España

Con el propósito de ilustrar la realidad de la inmigración irregular, porCausa ha elaborado seis perfiles (tres de mujeres y tres de hombres) que constituyen el retrato robot más habitual de este fenómeno en España. Juntos, representan a dos de cada tres inmigrantes irregulares residentes en España. La siguiente sección hará consideraciones adicionales acerca del papel que juega cada uno de ellos en la economía nacional.

Tabla1. Perfiles socioeconómicos más representativos de la irregularidad

	Mujeres			Hombres		
	PERFIL 1	PERFIL 2	PERFIL 3	PERFIL 1	PERFIL 2	PERFIL 3
EDAD	20-30	30-55	30-40	25-35	25-40	17-25
SECTOR	Actividades del hogar	Hostelería	Actividades del hogar	Manufactura-construcción	Hostelería	Primario-construcción
PESO RELATIVO	15%	9%	8%	17%	13%	4%
Nº HIJOS	0,17	0,93	0,77	0,93	0,57	0,22
Nº ADULTOS	2,84	2,19	2,40	2,13	2,84	2,92
% VIVE EN PAREJA	38,29%	62,81%	77,25%	80,46%	55,27%	27,62%

3. El impacto económico de la inmigración en España y la contribución de la inmigración irregular

La movilidad humana es un fenómeno complejo que impacta de manera múltiple y diferenciada en las sociedades de destino y acogida, además de influir las oportunidades y expectativas individuales de quienes migran. Desde el punto de vista económico, la literatura académica ha hecho un esfuerzo por estudiar las implicaciones de la inmigración en una batería de variables –fiscal, laboral, salarial, demográfica, de productividad e innovación, tanto en las economías de acogida como las de origen– y en la relación que se establece entre ellas. Solo de este modo es posible capturar el efecto agregado de las migraciones en el conjunto de la economía global.

La literatura económica coincide, en términos generales, en algunas conclusiones fundamentales acerca del impacto económico de las migraciones:³

- La inmensa mayoría de quienes se desplazan (alrededor del 90%) lo hacen de manera no forzosa y por motivos laborales o económicos. La emigración constituye una de las palancas más rápidas y eficaces para escapar de la pobreza y sus recursos son la segunda fuente más importante de financiación del desarrollo.
- Las migraciones hacia las economías desarrolladas ofrecen un alivio demográfico considerable a sociedades envejecidas y con dilemas estructurales sobre el sostenimiento de sus Estados de bienestar.
- La contribución fiscal neta de los inmigrantes es positiva, particularmente durante los primeros años de su experiencia.

³ Además de los trabajos citados en la investigación de Gálvez-Iniesta, el lector podrá encontrar un buen resumen de esta literatura en el informe [People On The Move: Global Migration's Impact And Opportunity](#), elaborado por el MacKinsey Global Institute y publicado en noviembre de 2016.

Investigación por Causa

- Cuando se desenvuelven en contextos de mayor productividad, los trabajadores extranjeros contribuyen de manera tangible al crecimiento de las economías y la creación de empleo (más allá del que ellos ocupan).
- Salvo excepciones localizadas y transitorias, la inmigración no perjudica los niveles salariales de los trabajadores que ya se encontraban en el país de destino. Sus niveles salariales medios, sin embargo, están sistemáticamente por debajo de la media del resto de trabajadores.

Cada una de estas afirmaciones admite numerosos matices cuando se consideran las particularidades de las poblaciones migrantes. Los solicitantes de asilo, por ejemplo, suponen para las administraciones públicas un esfuerzo inicial mayor en políticas y presupuestos de acogida. Tampoco tienen el mismo impacto relativo trabajadores de edades, formación o capacidades diferentes. O aquellos de los que depende un número mayor o menor de familiares.

¿Qué ocurre en el caso de la inmigración irregular? Un trabajador informal (nacional o extranjero, con papeles o sin ellos) es un actor económico activo, pero incompleto. Su trabajo y su contribución al progreso de la economía son reales, como lo son sus contribuciones a través del consumo y los impuestos indirectos. Tienen el potencial de contribuir al crecimiento económico, la innovación y la productividad, y, si son jóvenes, apuntalan la pirámide demográfica por su base. Estos trabajadores, sin embargo, carecen de la oportunidad de realizar contribuciones fiscales directas a través del IRPF y de las aportaciones –propias y del empresario– a la Seguridad Social. Y su impacto salarial está sujeto a las mismas consideraciones que se pueden hacer con respecto al conjunto de la economía sumergida.

La investigación que sustenta este informe se ha centrado en un aspecto parcial –pero fundamental y medible, con matices– de la participación de los inmigrantes irregulares en la economía: su impacto fiscal. La dificultad para obtener todos los datos que precisa este análisis requiere un número considerable de supuestos y opciones metodológicas (ver Cuadro 3), pero estas estimaciones añaden un indudable valor a un debate público sujeto demasiado a menudo a inferencias y consideraciones superficiales.

Cuadro 3. ¿Qué sabíamos hasta ahora del impacto fiscal de la inmigración?

Los estudios acerca del impacto fiscal de la inmigración utilizan dos metodologías principales, la estática y la dinámica. El primer método mide el impacto fiscal neto (contribuciones menos beneficios) de la inmigración en un año determinado, en comparación con el de la población no inmigrante. El segundo método no se limita a un único año, sino que realiza una proyección del impacto fiscal de los inmigrantes y sus descendientes a lo largo de un período de varios años. Esto permite capturar las variaciones de esa actividad fiscal a lo largo de una vida en la que se altera la balanza de contribuciones y beneficios sociales, aunque la estimación sea, inevitablemente, menos precisa.

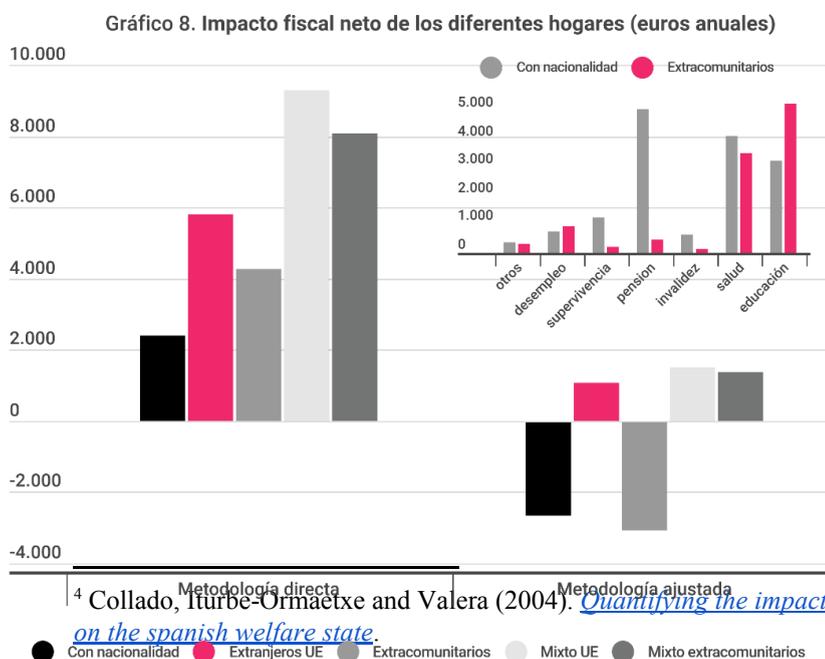
Con uno y otro método, de lo que se trata es de contestar una pregunta fundamental: ¿suponen los inmigrantes una carga para los Estados en los que se establecen? La respuesta económica deja poco lugar a las interpretaciones. La mayor parte de los estudios que utilizan el enfoque estático sugieren aportaciones netas de entre el 0,5% y el 1% del PIB, dependiendo del año y el país. En el caso de España, diferentes estudios estáticos basados en la Encuesta de Condiciones de Vida demuestran que los inmigrantes reciben menos transferencias monetarias que la población ya establecida, y que no realizan un uso mayor de recursos públicos como la sanidad. Los análisis basados en metodologías dinámicas son menos frecuentes, pero uno de los más relevantes sobre el caso español

encuentra que la inmigración tiene un efecto positivo y que este efecto podría ser significativo para sostenibilidad futura de las finanzas públicas.⁴

Utilizando el método estático de análisis del impacto fiscal, nuestra investigación llega a las siguientes conclusiones acerca de la aportación fiscal de los inmigrantes:

- La contribución fiscal neta *directa* –esto es, la suma de las aportaciones al sistema fiscal en forma de impuesto sobre la renta, y contribuciones sociales, menos la suma de las transferencias públicas recibidas– de los hogares compuestos por ciudadanos extracomunitarios es positiva y se sitúa entorno a los 4.200 euros anuales.
- En el caso de los hogares compuestos por ciudadanos con nacionalidad española, esta cifra es de unos 2.400 euros anuales, lo que significa que la contribución *directa* de un hogar inmigrante es un 75% más alta. La razón principal de esta diferencia hay que atribuirla a la edad media de los hogares inmigrantes, mucho más jóvenes: aunque reciben transferencias por educación, ayudas a la familia o bajos ingresos, la percepción de pensiones y transferencias sociales por invalidez, supervivencia o discapacidad es muy baja.
- Si consideramos el impacto fiscal *total* –incorporando al cálculo anterior los impuestos indirectos y el gasto público en educación y salud–, estas cifras se ajustan significativamente, hasta el punto de que los hogares compuestos solo por inmigrantes extracomunitarios reciben 400 euros más que los formados solo por españoles. En este caso, las diferencias se derivan del ingreso medio de los hogares –por tanto, de sus contribuciones fiscales indirectas a través del consumo– y de la contabilización de los gastos sanitarios y educativos de familias jóvenes con hijos.

Los gráficos adjuntos ofrecen algunos detalles acerca de estas conclusiones y su desagregación por tipo de hogar y transferencia. Es importante recordar, sin embargo, que estas cifras agregadas incluyen, en el caso de los inmigrantes, a los ciudadanos en situación irregular. Esto perjudica la aportación neta del conjunto, en la medida en que elimina sus potenciales contribuciones a través de impuestos directos y cotizaciones sociales (propias y



Investigación por Causa

de sus empleadores). En la última parte de esta sección tratamos de estimar ese efecto para el caso español, analizando las consecuencias que tendría una regularización.

Una estimación del impacto fiscal de la inmigración irregular y de una potencial regularización en España

La sociedad española ha llegado al consenso de que todos los ciudadanos residentes en nuestro país disfruten, con independencia de su situación administrativa, de una serie de derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana. De este modo, la simple inscripción en el Padrón Municipal permite a un inmigrante irregular acceder a los sistemas públicos de educación y salud, lo que constituye un coste para el sistema.

La información disponible acerca de la estructura de los hogares de inmigrantes en situación irregular, así como de su nivel salarial y condiciones de vida, permiten estimar tanto la magnitud de este coste como las contribuciones fiscales que realizan los inmigrantes a través de los impuestos indirectos asociados a su consumo.

Nosotros hemos elaborado esta información para el caso de los seis perfiles principales de inmigrantes irregulares descritos en la sección anterior. Este cálculo ofrece dos primeras conclusiones destacables:

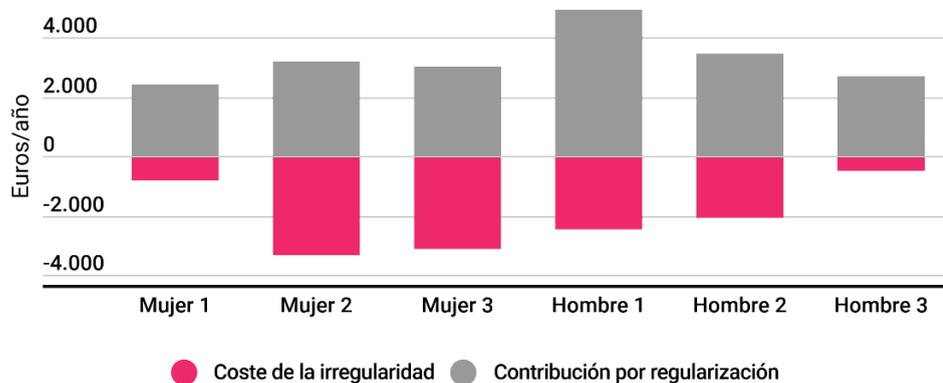
- La irregularidad de estos trabajadores supone para las arcas públicas españolas un coste anual medio de 2.000 euros por inmigrante.
- Esta media presenta diferencias notables de acuerdo a los perfiles de los inmigrantes irregulares: desde un coste de 460 euros por año de los hombres más jóvenes, hasta los 3.288 euros de las mujeres entre los 30 y los 55 años. La existencia de hijos a cargo es el determinante de esta diferencia.

La pregunta clave tras este análisis es la siguiente: ¿cuánto cambiaría en esta fotografía fiscal si estos trabajadores y trabajadoras gozasen de un permiso de residencia y trabajo? Las consecuencias fiscales de una posible regularización constituyen una de las piezas fundamentales de información en este proceso, y, como podemos ver, una poderosa razón a favor de la medida (ver Gráfico 9):

- Una vez se incorporan al cálculo las contribuciones estimadas en materia de impuestos directos (IRPF) y cotizaciones sociales, la aportación fiscal neta de los inmigrantes en situación irregular se incrementa por encima de los 3.250 euros.
- De nuevo, existen importantes variaciones de acuerdo a los diferentes perfiles: desde los 2.441 euros de aportación de las mujeres más jóvenes (muchas de ellas trabajando en la economía de los cuidados) hasta los casi 5.000 euros de los hombres de entre 25 y 35 años trabajando en sectores de manufactura o construcción.
- En cuatro de los seis perfiles analizados, la regularización permitiría a los inmigrantes aportar muy por encima de lo que reciben de los presupuestos públicos. En dos de ellos, las aportaciones neutralizarían los costes para el Estado

Tabla 1 y Gráfico 9. Estimación del impacto fiscal neto de los diferentes hogares de inmigración irregular

	Mujeres			Hombres		
	PERFIL 1	PERFIL 2	PERFIL 3	PERFIL 1	PERFIL 2	PERFIL 3
EDAD	20-30	30-55	30-40	25-35	25-40	17-25
SECTOR	Actividades del hogar	Hostelería	Actividades del hogar	Manufactura-construcción	Hostelería	Primario-construcción
PESO RELATIVO	15%	9%	8%	17%	13%	4%



Las estimaciones realizadas por la Fundación porCausa acerca de los potenciales beneficios de una futura regularización coinciden en buena medida con la experiencia empírica de regularizaciones pasadas. Un reciente estudio sobre la realizada en 2005 (que afectó a cerca de 700.000 ciudadanos) establece el incremento medio por trabajador en unos 4.200 euros anuales. Esta cifra está por encima de nuestras estimaciones, pero es importante recordar que la última regularización se realizó en un período de expansión económica y que debemos ser cautos con respecto a las previsiones inmediatas en sectores como las manufacturas o la construcción.

4. El impacto sanitario de la inmigración irregular

España constituye, hasta cierto punto, una anomalía en el reconocimiento del derecho a la sanidad de todos los ciudadanos que residan en nuestro país. Como se explica en el Cuadro 1, la inscripción en el Padrón Municipal garantiza este derecho, que solo se ha visto interrumpido de manera temporal y en algunas comunidades autónomas entre abril de 2012 y julio de 2018. Los criterios de salud pública han pesado tradicionalmente tanto como los éticos a la hora de mantener esta política. Precisamente estas garantías deberían ser suficiente para que todos los ciudadanos de nuestro país, con independencia de su condición administrativa, estuviesen bajo el radar de las autoridades sanitarias a la hora de detectar, controlar y reducir la expansión y los efectos de la pandemia de la Covid-19.

El problema es que el reconocimiento del derecho choca con la realidad de la inmigración irregular, derivando en un riesgo para la salud que debe ser tenido en cuenta en este debate. Aunque las consideraciones sanitarias no han sido parte del informe elaborado por la Universidad Carlos III de Madrid para la Fundación porCausa, merece la pena recuperar

Investigación por Causa

algunos de los argumentos destacados por los expertos y la literatura académica durante estas primeras semanas de la crisis sanitaria y con anterioridad:⁵

- Los inmigrantes irregulares constituyen un grupo de alto riesgo epidemiológico en un contexto como el de la Covid-19. Las razones principales son las siguientes: la cautela y ruptura de confianza con respecto a las autoridades, que lleva a muchos de ellos a evitar los centros sanitarios; las barreras lingüísticas y la dificultad para recibir información por parte de las autoridades; las dificultades para mantener la distancia social o el confinamiento en circunstancias habitacionales y económicas de bajos ingresos.
- La población de inmigrantes sin papeles se encuentra entre los potenciales grupos de alto riesgo por las vulnerabilidades sanitarias previas, incluyendo la prevalencia de enfermedades como la tuberculosis o el VIH. Durante el período en el que el acceso a la sanidad estuvo restringido parcial y temporalmente, se observó un incremento del 15% en la mortalidad de la población de extranjeros en situación irregular.
- La Organización Internacional de las Migraciones ha identificado cerca de dos docenas de vulnerabilidades asociadas a la irregularidad que tendrían efectos inmediatos en su exposición a la pandemia de Covid-19. Estas vulnerabilidades están agrupadas en cinco categorías de riesgos: (1) Contraer la enfermedad; (2) no acceder a los cuidados y tratamientos; (3) desarrollar síntomas severos; (4) sufrir impactos psicosociales; y (5) inseguridad en sus ingresos y otros medios de vida.

Nuestro país, como casi todos los demás, carece todavía de la información necesaria para calibrar las consecuencias reales de estos riesgos. Sin embargo, tenemos razones y precedentes para pensar que no pueden ser tomados a la ligera. La seguridad sanitaria de los propios migrantes y de las sociedades que les acogen exigen considerar este asunto con la mayor seriedad.

5. Inmigración irregular, ocupaciones labores esenciales y efecto llamada: los obstáculos a la reforma

Los argumentos más habituales en contra de la regularización de inmigrantes están relacionados, en primer lugar, con el encaje de estos en el mercado de trabajo –y, por tanto, de su “valor económico” para la sociedad de acogida–. En segundo lugar, con el posible *efecto llamada* de otros trabajadores extranjeros que aspiren a beneficiarse de la amnistía administrativa. ¿Qué relevancia tienen estos factores en el contexto actual de España y Europa?

Trabajadores esenciales

La pandemia de la Covid-19 ha reabierto en todo el mundo el debate sobre las llamadas “ocupaciones esenciales” de las economías y el papel que los inmigrantes pueden desempeñar en ellas. Durante el período de confinamiento y emergencia sanitaria, los trabajadores extranjeros han sido determinantes en sectores críticos de cualificación diversa, desde la atención sanitaria especializada hasta el reparto a domicilio, pasando por los

⁵ Raj Bhopal: [Covid-19: undocumented migrants are probably at greatest risk](#). Carta a The British Medical Journal (28 de abril de 2020); Lorenzo Guadano (Organización Internacional de las Migraciones): [Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis](#). (Mayo de 2020); *Helena Legido-Quigley, Leire Pajin, Gonzalo Fanjul, Elena Urdaneta, Martin McKee: [Spain shows that a humane response to migrant health is possible in Europe](#). Correspondence to The Lancet (3 de julio de 2018).

cuidados y la producción y manejo de alimentos. Uno de cada cuatro trabajadores del sector agrario estadounidense procede de fuera del país. La proporción supera el 30% en el caso de los médicos. En Australia, el 54% de los doctores y el 35% de los enfermeros son inmigrantes.⁶

El conjunto de la Unión Europea depende de los trabajadores extracomunitarios en sectores tan sensibles para la gestión de una epidemia como las trabajadoras en el sector de los cuidados y el hogar (1 de cada 3) o el procesamiento de alimentos (1 de cada 5), y en buena parte de sus Estados miembros los sistemas públicos de salud serían insostenibles sin la participación de profesionales inmigrantes. El think tank británico Overseas Development Institute ha documentado más de un centenar de experiencias sectoriales –la mayor parte de ellas en países desarrollados– en las que los trabajadores inmigrantes han demostrado ser imprescindibles en la respuesta a Covid-19.⁷

Esta conversación es parte de otra más amplia acerca del futuro de los mercados de trabajo y de las capacidades y magnitudes laborales que serán necesarias en ellos. Como ha señalado la OCDE,⁸ dos factores determinarán este proceso: el envejecimiento de las economías desarrolladas –que en países como España disparará la ratio de mayores de 65 sobre población en edad de trabajar– y la composición sectorial de ese mercado. La llegada de más trabajadores inmigrantes, mejor preparados para las ocupaciones *esenciales*, constituye una variable difícil de sortear en esta ecuación.

¿Cómo encaja en este debate la población inmigrante que se encuentra hoy en situación administrativa irregular en España? De nuevo, la ausencia de datos desagregados nos impide distinguir entre los trabajadores extracomunitarios sin papeles y el resto. Pero el análisis del conjunto realizado por porCausa ofrece pistas interesantes acerca de esta cuestión:

- Uno de cada dos (46%) trabajadores extracomunitarios está empleado en una de las ocupaciones *esenciales* (de acuerdo con los criterios establecidos por la Comisión Europea).⁹ En el caso de los trabajadores con nacionalidad española, este porcentaje es del 35%.
- Latinoamericanos y africanos presentan mayor alineamiento con estas capacidades esenciales (50% y 47% de los trabajadores, respectivamente) y los europeos no comunitarios presentan cifras algo más bajas (41%). Considerando el peso desproporcionado de los primeros en las cifras de inmigración irregular, lo previsible es que este grupo haga una contribución relativa especialmente relevante al grupo de capacidades esenciales.
- Por ocupación, las capacidades esenciales en las que están más representados los trabajadores inmigrantes son el sector de limpiadores y asistentes (40%); la minería y construcción (20%) y los cuidados personales (12%). La primera y tercera categorías de esta lista ilustran a la perfección la paradoja de los empleos que hacen una aportación absolutamente indispensable al sostenimiento de las sociedades y las familias, y sin embargo se encuentran en las categorías más bajas de remuneración. Como en otros ámbitos, el valor económico de una ocupación no refleja necesariamente su valor real.

⁶ Marta Foresti: [Less gratitude, please. How COVID-19 reveals the need for migration reform](#). Publicado en Brookings, 22 de mayo de 2020.

⁷ Overseas Development Institute: [Key workers. Migrants' contribution to the COVID-19 response](#).

⁸ OCDE: [The future of work: What do we know?](#) OECD Employment Outlook 2019.

⁹ [Coronavirus: Commission presents practical guidance to ensure the free movement of critical workers](#); Fasani y Mazza (2020): [Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response](#).

¿Provocan las regularizaciones un efecto llamada?

Si la regularización de inmigrantes se convierte en un imán para nuevos trabajadores sin papeles y no en un mecanismo para acabar con una anomalía administrativa que perjudica al trabajador irregular y a su sociedad de acogida, ¿de qué sirve la medida? La pregunta, que se plantea ante cada proceso de este tipo, es una preocupación seria y legítima que debe ser considerada antes de tomar una decisión sobre los pasos a dar.

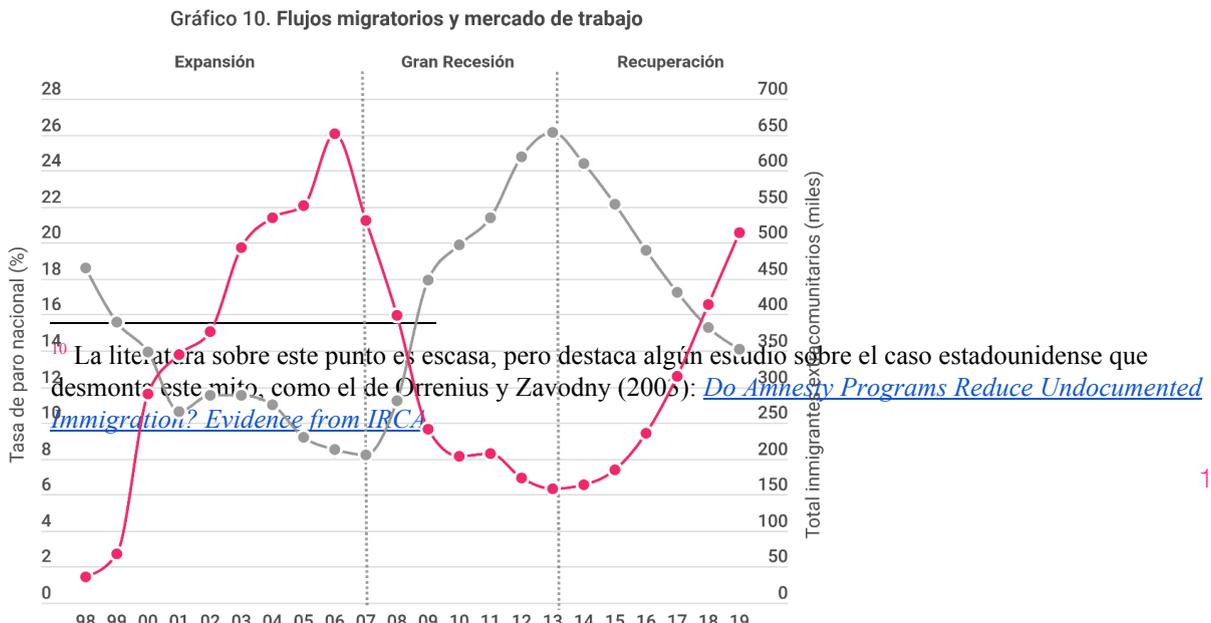
La literatura académica ha hecho un esfuerzo por responder a este dilema desde una perspectiva teórica y otra empírica. Estas son algunas de sus conclusiones principales:

- No existe evidencia empírica que vincule un incremento significativo de la inmigración irregular con las medidas de amnistía administrativa.¹⁰ Estas medidas se producen de manera absolutamente excepcional e incorporan condiciones objetivas como el tiempo de residencia real previa, que anulan el atractivo para los recién llegados.
- La literatura sí introduce matices con respecto al mejor modo y momento de tomar una medida de regularización. Las malas condiciones de entrada en el mercado, la temporalidad excesiva de los permisos de residencia o la ausencia de otras reformas en el sistema, por ejemplo, perjudican los efectos a largo plazo de una amnistía y acaban generando, eventualmente, nuevas bolsas de irregularidad.

Pero hay algo más. En buena medida, la contestación al dilema del *efecto llamada* está en las verdaderas razones que motivan el fenómeno migratorio; al menos el fenómeno voluntario de la emigración por razones laborales o económicas. Al fin y al cabo, el permiso de residencia y trabajo no es más que un medio para un fin: emplearse, prosperar a través de ese trabajo y ofrecer a nuestro entorno un futuro mejor. Todo lo que sabemos acerca este tipo de movilidad humana es que las expectativas de ingreso y empleo constituyen el disparador determinante de un proyecto migratorio, que después es matizado por otros factores coadyuvantes como la existencia de redes de acogida (diásporas), la distancia geográfica y cultural, o, claro está, las barreras que imponga el Estado de destino (una política de visados tiene efectos determinantes en el corto plazo, por ejemplo).

Desde este punto de vista, la experiencia de España durante las dos últimas décadas permite intuir el atractivo para los potenciales migrantes de acuerdo a las oportunidades laborales en destino. Como muestra el gráfico 10, la intensidad de los flujos migratorios hacia España ha sido inversamente proporcional al dinamismo de nuestra economía, expresado en relación con las tasas de paro.

Dicho de otro modo, ninguna medida de control va a ser más eficaz a la hora de detener los flujos de inmigrantes que la certeza de una crisis económica derivada del impacto de la Covid-19.



6. Conclusión: La regularización como el primer paso hacia una reforma migratoria amplia en la UE

Sobre la base la investigación académica encargada por la Fundación porCausa, este documento ha proporcionado datos originales y revisión de la literatura que justifican cuatro argumentos principales: Primero, que el volumen de inmigración irregular en España es relativamente pequeño en comparación con otros momentos de nuestra historia reciente y que su origen tiene poco que ver con los prejuicios sociales y políticos que reducen el fenómeno migratorio a lo que ocurre en nuestra frontera Sur.

Segundo, que los inmigrantes en situación administrativa irregular hacen una contribución esencial a la sociedad y economía españolas. Esta contribución se refleja en parte en la ocupación de tareas esenciales dentro del mercado laboral –algunas de ellas imprescindibles durante la crisis sanitaria reciente–. En parte, se reflejan a través de unas contribuciones fiscales indirectas que hoy día se acercan a igualar los costes que suponen para el Estado, pero que podrían compensarlas con creces si un permiso de trabajo y residencia les permitiese realizar contribuciones directas.

Tercero, que la emergencia epidemiológica sanitaria que viven nuestras sociedades y que continuará durante los próximos meses constituye en sí misma una razón para asegurarse la plena incorporación de los inmigrantes a las políticas epidemiológicas de las instituciones. Como recalcó el gobierno portugués para justificar su reciente proceso de regularización, ninguna sociedad decente e inteligente debería perpetuar esta anomalía administrativa.

Cuarto, que la experiencia de España y otros países, documentada en la literatura académica existente y en la evidencia empírica, no justifica el mito de un *efecto llamada* asociado a las regularizaciones. Sí ofrecen pistas acerca del momento y el modo de tomar estas medidas.

Además de estos cuatro argumentos basados en la investigación académica, conviene recordar un quinto ligado a la *realpolitik*: se haga o no la regularización, estos inmigrantes no van a desaparecer de nuestras sociedades. Los obstáculos prácticos, legales y electorales a los procesos de deportación masiva –empezando porque el coste de la expulsión es considerable, y la regularización muy rentable–, así como el consenso político de no expulsar a algunas de las nacionalidades más representadas en el colectivo actual de inmigración irregular, hacen que el dilema verdadero sea este: perpetuar una realidad que provoca graves costes directos para los afectados, riesgos epidemiológicos y un importante coste de oportunidad para el conjunto de la sociedad; o poner el contador a cero y trabajar para evitar que esta situación se repita en el futuro.

Porque cualquier medida de este tipo será un mero alivio temporal si no forma parte de un proceso más ambicioso de reformas, que alcance además al grueso de las potencias económicas de la UE. Así lo habían planteado antes de la crisis Estados como el alemán, y este fue el compromiso realizado por el gobierno al principio de la legislatura: una racionalización del modelo migratorio que alinease los instrumentos y objetivos de esta política con las obligaciones internacionales en materia de protección y las necesidades laborales y demográficas de nuestra sociedad en el medio y largo plazo. Covid-19 no ha hecho sino magnificar la importancia y urgencia de estos objetivos.