

ARTÍCULOS/ARTICLES

Inmigración y economía pública: prejuicios, mitos y percepciones erróneas del caso de España

Immigration and the Public Economy: Prejudices, Myths and Misperceptions of the Spanish Case

Ramón Mahía Casado

Universidad Autónoma de Madrid, España
ramon.mahia@uam.es

Rafael de Arce Borda

Universidad Autónoma de Madrid, España
rafael.dearce@uam.es

Recibido/Received: 1/4/2022

Aceptado/Accepted: 10/10/2022



RESUMEN

Hace veinte años comenzó en España un ciclo de inmigración sin precedentes dentro del panorama migratorio internacional. Después de recibir más de seis millones de nuevos ciudadanos de forma continua a lo largo de un ciclo de crecimiento, crisis y recuperación económica, este artículo realiza un análisis exhaustivo de la conexión entre la inmigración y la economía pública en España. De esta forma, se analiza de forma detallada las pruebas empíricas que permiten desmentir los prejuicios, mitos y percepciones erróneas habituales sobre la inmigración y la economía pública. El análisis de un contexto específico como el de España permite cuantificar de forma detallada los hallazgos totales y no específicos que se muestran en la literatura sobre inmigración y economía pública. Este artículo muestra evidencias que desmienten el denominado imán del bienestar, desvela con precisión el escaso efecto que tiene la inmigración en los gastos públicos, cuantifica la contribución esencial para la recaudación de impuestos y rechaza su impacto fiscal neto negativo.

PALABRAS CLAVE: economía de la migración; migración internacional; economía pública y migración; inmigración en España.

CÓMO CITAR: Mahía, Ramón y Arce, Rafael de (2022). Inmigración y economía pública: prejuicios, mitos y percepciones erróneas del caso de España. *Revista Centra de Ciencias Sociales*, 1(2), 53-78. <https://doi.org/10.54790/rccs.22>

La versión original en inglés puede consultarse en <https://centracs.es/revista>

ABSTRACT

It is twenty years since the beginning in Spain of an immigration cycle without precedent in the international migration scenario. After receiving more than six million new citizens continuously throughout a cycle of growth, crisis and economic recovery, the article makes an exhaustive analysis of the connection between immigration and the public economy in Spain. It analyses in detail the empirical evidence which makes it possible to disprove the usual prejudices, myths and misperceptions about immigration and the public economy. The analysis of a specific context such as that of Spain allows for a detailed quantification of the non-specific and aggregated findings shown in the literature on immigration and the public economy. The article shows evidence that refutes the so-called welfare magnet, accurately reveals the scant impact of immigration on public spending, quantifies the essential contribution to tax collection and rejects its negative net fiscal impact.

KEYWORDS: migration economics, international migration, public economy and migration, spanish immigration.

1. Introducción

En tan solo dos décadas, España, un país de cuarenta y siete millones de personas, se ha convertido en el destino de más de ocho millones de extranjeros según la base de datos sobre migración internacional de la OCDE, concentrando el 8% del total de las entradas de población extranjera, solo por detrás de Estados Unidos y Alemania, en orden de importancia. Este flujo de inmigrantes es un fenómeno peculiar en el panorama internacional, tanto por la magnitud del flujo de inmigración como por su velocidad. Según los datos del INE¹, la población nacida en el extranjero en 2019 representaba el 14% del total, frente a solo el 3% en 1999.

La contribución de la inmigración al crecimiento económico ya ha sido objeto de estudio en numerosas ocasiones, con una atención especial a la inserción de los emigrantes en el mercado laboral. En lo que respecta a la economía pública, a menudo los análisis han considerado que la inmigración es una cuestión fundamental, pero, aun así, el verdadero impacto mundial de la inmigración en la economía pública sigue siendo objeto de debate. Los beneficios y los costes asociados a la inmigración en cuanto a la economía pública ofrecen un terreno fértil para falsos debates respaldados por los estereotipos que, a menudo, no se demuestran con datos ni análisis empíricos.

Veinte años después del comienzo de la inmigración en España, el objetivo de este artículo es presentar de forma sistemática las evidencias relacionadas con el impacto de la inmigración en la economía pública en España. Trataremos de mostrar la realidad a partir de datos, contrastando la realidad observable con los prejuicios o mitos que pueblan los debates escasamente fundamentados.

2. Revisión bibliográfica

Generalmente, la formación de una actitud positiva o negativa hacia la inmigración surge de la percepción de una amenaza, ya sea económica, cultural, social... Como proceso personal y, en cierta medida, psicológico, la construcción de esta actitud es una combinación

de aspectos objetivos y subjetivos. La «amenaza» se forma basándose en un amplio rango de perspectivas, incluidas las personales (educación, nivel socioeconómico, grado de exposición o contacto, convenciones religiosas/culturales, etc.), la percepción del efecto sobre el entorno o las perspectivas sociotrópicas, el tratamiento de la cuestión en los medios de comunicación, etc. En resumen, se trata de un proceso complejo en el que se combinan e interactúan un amplio rango de factores condicionantes personales y colectivos.

En este contexto, el efecto de las expectativas económicas (para el «grupo» o individuales) ha sido un tema controvertido en la literatura (véase Rinken, 2015). Para Valentino *et al.* (2017), las actitudes a favor o en contra de los emigrantes se pueden dividir en dos grupos: los que están preocupados por el impacto de la competencia en el empleo y los salarios de la incorporación de los emigrantes y los «que asumen los costes del bienestar social que exigen los recién llegados».

Su relación se puede analizar desde diferentes perspectivas. Tradicionalmente, distintos autores vienen hablando de la competencia en el mercado laboral como el principal factor que influye en la formación de actitudes negativas hacia la inmigración (véase Hanson *et al.*, 2007). A pesar de que la razón para este proceso parece lógica, también resulta muy habitual encontrar matices cuando se tienen en cuenta otros factores relacionados con el grado de especialización laboral y el de vulnerabilidad a la incorporación de los recién llegados. «Los ciudadanos con más renta pueden presentar una mayor oposición a la inmigración en la mayoría de lugares en los que es probable que la llegada de personas poco cualificadas aumenten los costes del bienestar social» (Facchini y Mayda, 2009; Hanson, Scheve y Slaughter, 2007).

En concreto, el nivel de educación puede desempeñar un papel importante en la formación de estas actitudes. La literatura se centra en dos teorías: i) la disolución del etnocentrismo basada en una mayor integración intercultural procedente de la escolarización (Shayo, 2009) y ii) «la educación como escisión», teniendo en cuenta que la educación ofrece más oportunidades de un menor riesgo de desempleo, diferentes esperanzas de vida, unos mayores ingresos... (Napier y Jost, 2009). Mediante un estudio comparativo en algunos países europeos, Cavaille y Marshall (2018) hallaron que cada año adicional de educación secundaria obligatoria reducía las actitudes antiinmigratorias. Estimaron que cada año adicional reduce entre 8 y 18 puntos porcentuales los individuos que se declaran antiinmigrantes.

Mayda (2006) afirma que cuanto mayor es el nivel educativo, menos sentimientos negativos se muestran hacia la inmigración, ya que no se percibiría como una amenaza a sus empleos. Para otros, como Dustmann y Preston (2004), la mayor hostilidad de aquellos que tienen un nivel de educación más bajo estaría determinada no tanto por la amenaza laboral, sino por una cuestión de racismo. Malchow-Møller *et al.* (2008) concluyen que la primera procede del interés económico propio, y la segunda, de la percepción de los efectos de la inmigración.

Desde una perspectiva psicológica, Karinen *et al.* (2019) hallaron un punto interesante en la construcción de las actitudes individuales sobre la migración que se basaba en la percepción personal de la naturaleza de cada inmigrante. La migración que se considera voluntaria recibe un menor apoyo en cuanto a la «ayuda merecida» que la migración

involuntaria (debido a guerras, persecución política, rechazo sociocultural en el país de origen...). Mediante una encuesta a nativos neerlandeses, sus conclusiones se basan en la percepción de los recién llegados como «buscadores de fortuna» o «falsos refugiados». En Bansak *et al.* (2016) se puede encontrar una conclusión similar.

Poutvaara y Steinhhardt (2018) realizan un análisis aún más introspectivo sobre lo que se podría considerar el aspecto psicológico latente de la opinión sobre la inmigración. Estos autores presentan la escala de amargura de cada individuo como principal impulsor de la opinión sobre la inmigración. La hipótesis que plantean es que las personas serán especialmente críticas con la inmigración si no sienten que se reconoce completamente su valor personal.

Valentino *et al.* (2017) descubrieron un interesante papel del estado de la economía de los emigrantes como principal impulsor de las actitudes sobre la migración. Mediante una metodología original (también basada en una encuesta de viñetas), exploran la reacción de los encuestados ante la misma persona, pero cambiando algunos atributos raciales o étnicos. Constataron que la «hipótesis del mercado laboral competitivo» sería el principal impulsor que hacía que las opiniones sobre la migración fueran más o menos positivas. Por otro lado, rechazaron la denominada «hipótesis de la quema de impuestos», al afirmar que los trabajadores más cualificados rechazarían a los menos cualificados al comprobar que aumentarían su pago de impuestos. El tono de la piel o los orígenes étnicos tienen una importancia mínima en las conclusiones de este estudio. Solo los que tenían un origen musulmán podrían tener una importancia ligeramente mayor en la formación de actitudes hacia la inmigración.

Varios autores consideran que crecer en un contexto de recesión económica o que vivirlo durante su «etapa más influenciada» (18-25 años) determina la percepción individual de los menos favorecidos, entendiéndose que esta se debe más a la «mala suerte» que a un rendimiento insuficiente. Por ello, estos grupos generacionales suelen apoyar políticas que palien esta situación, incluso en el caso de personas procedentes de otros países (véanse Giuliano y Spilimbergo, 2014; Alesina y Giuliano, 2011 o Bianchi, 2016).

Recientemente, Danielle *et al.* (2020) llevaron a cabo una experiencia interesante mediante el análisis de los drásticos efectos económicos de la crisis de la COVID-19 en Italia para evaluar los cambios en los sentimientos antiinmigratorios de la población, condicionando previamente sus respuestas sobre la estimación de la crisis económica derivada de esta pandemia. De esta forma, afirman contar con un experimento casi de laboratorio en el que pueden aislar dos fenómenos que se suelen incluir en la literatura sobre los sentimientos antiinmigratorios: el origen natural de esta crisis no permite que se atribuya a los emigrantes y la falta de anticipación y crueldad de esta crisis generan una inseguridad económica sin precedentes. De sus conclusiones se deduce que la situación económica surge como una cuestión fundamental que determina las actitudes hacia los emigrantes.

Cotofan *et al.* (2021) analizaron dos hipótesis:

- (i) Si las recesiones aumentan el apoyo a la redistribución debido a un incremento universal de la «compasión por los pobres», esperaríamos que el apoyo a la inmigración también aumentara, ya que la inmigración tiende a reducir la pobreza general o (ii), si, por el contrario, las recesiones aumentan el apoyo a la redistribución por interés propio o de grupo, predecimos que el apoyo por la inmigración disminuirá, ya que una menor inmigración puede reducir la competencia por el empleo y las prestaciones.

Hallaron pruebas sólidas para la primera hipótesis, en la que destacaban esta posición entre los trabajadores poco cualificados, que veían la migración como un aumento de la competencia en tiempos de escasez.

Desde un punto de vista diferente y complementario, los sociólogos han centrado a menudo sus hallazgos teniendo en cuenta lo que denominan «preocupaciones socio-tópicas» (véase, por ejemplo, Valentino *et al.*, 2017). Estos autores consideran que «la noción de la “positividad personal” podría explicar el motivo por el que los encuestados expresaron opiniones más favorables hacia las personas inmigrantes que hacia las políticas de inmigración en general».

En este mismo campo de conocimiento, cabe destacar el «etnocentrismo». Para Valentino *et al.* (2017), la hostilidad racial podría ser el principal impulsor en la formación de actitudes (teniendo en cuenta en esta categoría cuestiones como las diferencias culturales, sobre todo, relacionadas con la religión).

A pesar de que no resulta sencillo medirlo, para Hatton (2020) se debería diferenciar entre la preferencia (nivel de migración que a cada persona le gustaría tener en su región) y la prominencia (la importancia como problema político que cada persona considera). Este autor muestra algunas evidencias de las diferencias entre ambos conceptos en la formación de actitudes.

En un estudio reciente, Rodríguez y Rozo (2021) realizaron una encuesta a personas procedentes de Colombia dividiendo la muestra en dos mitades: a un grupo se les había instruido previamente sobre los efectos económicos de la crisis de COVID-19 y el otro fue utilizado como grupo de control. Hallaron que las actitudes negativas hacia la migración eran bastante mayores en el «grupo instruido», mostrando de forma clara el «aspecto de prominencia» a la hora de determinar estas actitudes y reflejar el efecto de una crisis socioeconómica en este proceso.

En resumen, podemos concluir de la misma forma que empezamos este apartado. Las actitudes sobre la inmigración son el resultado complejo de la percepción (o no) de una amenaza que puede afectar a la economía personal (o a la de su grupo), la preservación de la cultura nativa o la percepción personal de quién se merece ayuda y quién no. Las características personales, como la empatía, el grado de acritud, el nivel cultural, etc., determinan la actitud hacia la inmigración de cada persona. Evidentemente, la forma en la que se habla sobre el tema en diferentes contextos (amigos, políticos, prensa...) puede intervenir, en cierto modo, como un modulador cooperativo de la opinión pública personal.

3. El efecto de imán del bienestar en España

En numerosas ocasiones se ha intentado determinar las causas de la migración internacional y separar el efecto específico asociado al Estado de bienestar de otros factores concurrentes. De hecho, existe un término específico para este efecto, el «imán del bienestar», que, en resumen, sostiene que los Estados de bienestar generosos provocan dos efectos, uno cuantitativo (tienden a atraer más inmigrantes y obstaculizan el regreso de los que se encuentran en una situación económica mala) y otro cualitativo (tienden a atraer y retener a aquellos inmigrantes poco cualificados y con

un potencial de ingresos bajo, ya que tienen más probabilidad de utilizar las prestaciones del sistema). Numerosos análisis empíricos de muchos países han tratado de cuantificar la importancia del Estado de bienestar como un factor que atrae la migración (Borjas, 1999; Levine y Zimmerman, 1999; Enchautegui, 1997; De Giorgi y Pellizzari, 2006; McKinnish, 2007; Giulietti y Wahba, 2013). Como suele ocurrir con un fenómeno tan complejo y multidimensional como la migración, los resultados, a su vez, son muy heterogéneos y difíciles de generalizar. A pesar de que estudios recientes han mostrado algunas pruebas del imán del bienestar en los flujos migratorios (Agersnap *et al.*, 2019) o en su composición (Razin y Wahba, 2015), se debe afirmar que, en líneas generales, no existen pruebas claras y sistemáticas de dicho efecto.

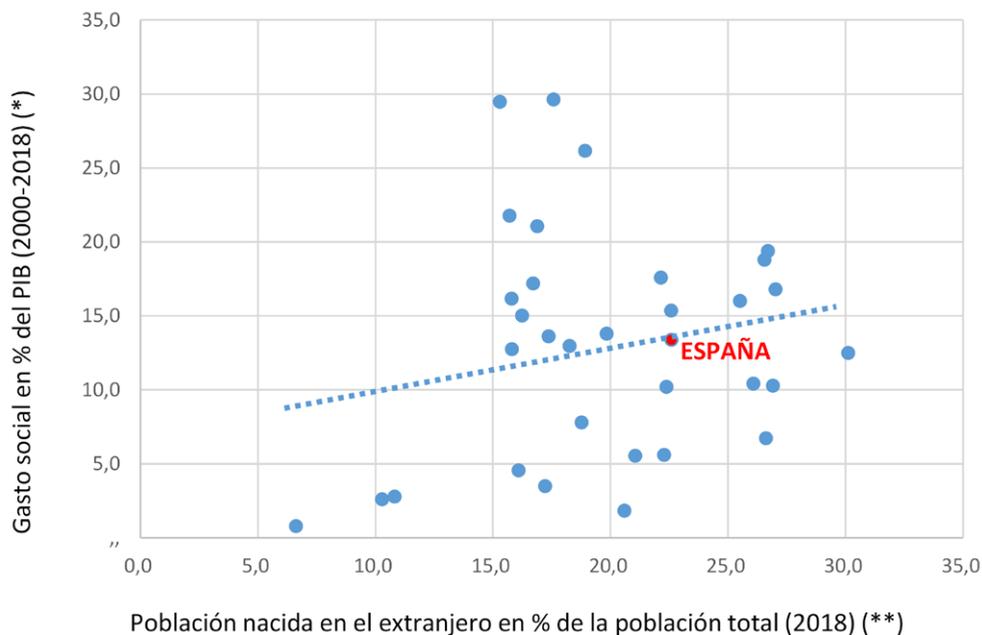
Más allá de las pruebas empíricas, resulta lógico pensar que, a la hora de elegir su país de destino, los emigrantes tenderán a valorar de forma positiva la existencia de un Estado de bienestar con una amplia cobertura y un acceso gratuito a las prestaciones básicas (por ejemplo, la sanidad, la educación o las pensiones), sobre todo en el caso de los emigrantes poco cualificados y con bajas expectativas de ingresos futuros. Sin embargo, al mismo tiempo, se puede suponer que la decisión de emigrar se debe a una compleja red de motivos de diferente índole y, por lo tanto, resulta fácil intuir que el sistema de bienestar no es el principal factor para atraer a la emigración. La figura 1 muestra, en el eje vertical, los gastos sociales medios (2000–2018) como porcentaje del PIB en los países de la OCDE y, en el eje horizontal, el porcentaje de la población nacida en el extranjero. Cada punto representa un país y la dispersión alrededor de esta «norma» resulta excepcionalmente grande, a pesar de que existe una ligera conexión entre ambas variables (representada por la línea que atraviesa la nube de países). Resulta sencillo encontrar países con costes sociales muy por encima o por debajo de la media de la OCDE y, aun así, con porcentajes de población extranjera muy diferentes, por encima o por debajo de lo que indicaría la «norma».

Varios factores obstaculizan la lógica de la relación positiva entre la generosidad del Estado de bienestar y la inmigración. Para empezar, la hipótesis de una conexión positiva entre la migración y la generosidad del Estado de bienestar podría presuponer que el emigrante está bien informado sobre las prestaciones en un lugar u otro y sobre la facilidad de acceso a las prestaciones. Esto solo es cierto en aquellos países en los que ya existen amplias redes de emigrantes que, si procede, actúan como fuentes de información para los nuevos emigrantes.

Por otro lado, los sistemas podrían estar diseñados de forma generosa, pero no ser accesibles para los inmigrantes. Algunos sistemas de protección social son muy generosos, pero establecen límites al acceso de los inmigrantes a todas las prestaciones y servicios públicos. A pesar de que no se imponen restricciones a los beneficiarios en función de su origen, algunas prestaciones exigen una condición jurídica, una residencia de larga duración o un empleo formal, por lo que las posibles prestaciones del Estado de bienestar funcionarían como incentivos secundarios, condicionados siempre por objetivos principales: la mayor o menor facilidad para encontrar un trabajo y acceder a una condición jurídica. Asimismo, es habitual que muchas prestaciones sean de carácter contributivo (por ejemplo, desempleo y ciertas pensiones), tanto para personas nativas como inmigrantes, de modo que los inmigrantes solo podrían recibirlas como prestaciones a medio o largo plazo.

Figura 1

Costes sociales y población extranjera en la OCDE



* Promedio 2000-2018 (o los datos más recientes si no están disponibles los datos completos) (OCDE, 2020).

** Datos de 2018 (OCDE, 2019a).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (Japón, Corea y Rusia se han excluido debido a la falta de datos homogéneos. Se ha excluido de forma intencionada a Luxemburgo porque distorsionaba el conjunto).

En el caso de España, hay varias razones para pensar que el denominado «imán del bienestar» *nunca ha existido*. Como han señalado en varias ocasiones algunos expertos en economía pública (Muñoz de Bustillo y Grande, 2017), existe una serie de motivos poderosos para pensar que el Estado de bienestar español no ha sido ni es un factor de peso para atraer la inmigración.

En primer lugar, la propia dinámica de la evolución de la inmigración no ha mostrado ninguna relación con la evolución del Estado de bienestar en España. La inmigración comenzó de forma brusca, casi «de repente», y se intensificó a principios de la década de los 2000 sin que se produjera ningún cambio en la cantidad o la calidad de los costes sociales que sirviera de incentivo. A lo largo de las dos últimas décadas, el saldo migratorio ha variado de forma significativa, siguiendo una dinámica unida al ciclo económico y a la demanda de empleo sin que, en este periodo, se produjeran cambios evidentes en el marco de las prestaciones del Estado de bienestar español.

Además, en los últimos años, en el marco de la reciente y profunda crisis económica, las políticas sociales en España se han supeditado a la lógica de la estabilidad financiera, las políticas de austeridad o al crecimiento. La evolución negativa de los indicadores de pobreza y exclusión social resultan evidentes en cifras totales, pero son especialmente intensos entre la población inmigrante, sin que la presión migratoria haya disminuido de forma similar.

De hecho, se considera que el Estado de bienestar español tiene una amplia cobertura en servicios y prestaciones, pero una intensidad protectora baja o muy baja (es decir, poco eficaz para combatir las formas de exclusión social). Por otro lado, las tendencias actuales muestran un claro proceso de deterioro, con una reducción en los costes de los elementos sociales más relevantes (sanidad, educación, cuidado de personas dependientes) que no han recuperado aún sus niveles anteriores a la crisis (Lorenzo, 2014). Desde un punto de vista comparativo, el nivel de gasto social en su sentido más amplio (es decir, incluidas la sanidad, la educación, la cultura, las prestaciones sociales, la vivienda, la defensa y la seguridad), expresado como porcentaje del PIB, fue del 41% en 2018 (Eurostat, 2020a), claramente por debajo de la media de la UE-28 (46%) y muy lejos de países como Francia (56%), Finlandia (55%), Bélgica (52%) o Dinamarca (51%).

En el caso concreto del acceso de los inmigrantes a las prestaciones de bienestar, las características específicas son muy relevantes y excluyen en gran medida a aquellos que no tienen residencia habitual. A pesar de que el empadronamiento es, *a priori*, suficiente para acceder a la sanidad, la educación y algunos programas de ayuda, las prestaciones públicas que protegen de las contingencias principales son contributivas y, por lo tanto, están asociadas a un empleo regular y a la cotización durante un periodo determinado. Por ello, debemos tener en cuenta que las posibles prestaciones del sistema de protección social sean secundarias, al menos si se comparan con la posibilidad de obtener un empleo y una condición jurídica. En este sentido, el procedimiento de regularización, que exige la residencia acreditada durante un periodo de tres años en situación irregular, supone *de facto* una restricción para el acceso al sistema de protección social y, por lo tanto, un factor disuasorio, cuando no un estímulo negativo directo, para la selección de España como destino migratorio.

4. La inmigración y el uso de las prestaciones y los servicios públicos

Una de las cuestiones principales que, junto al mercado laboral, concentra la mayor parte del análisis relacionado con el impacto económico de la inmigración es el uso de las prestaciones y los servicios públicos. Resulta habitual escuchar expresiones como «los inmigrantes tienen derechos a prestaciones que los españoles no tenemos», «se aprovechan de las prestaciones y se las quitan a los españoles», «abusan de las prestaciones» o «no deberían tener derecho cuando no han estado en España cotizando».

Esta visión se hizo más evidente durante la reciente crisis económica (2008-2013), que alimentaba las opiniones a favor de limitar los derechos de los inmigrantes y mostraba su oposición a la adaptación de los programas sociales a las necesidades específicas de

colectivos de origen inmigrante (Moreno y Bruquetas, 2011). Aunque se trate de opiniones minoritarias, es importante destacar que la percepción que tienen los ciudadanos de la cotización o el uso de las prestaciones públicas por parte de los inmigrantes es realmente relevante a la hora de definir su evaluación general de la inmigración. A partir de los datos de los estudios del CIS sobre las actitudes sobre la inmigración para los años 2008, 2012 y 2017 (CIS, 2008, 2012, 2017), hemos llevado a cabo una regresión multivariante para determinar qué actitudes específicas hacia la inmigración afectan en mayor o menor medida a la opinión general sobre la inmigración (Defensor del Pueblo, 2020). Una vez que se han controlado las características básicas de la persona encuestada (edad, clase social y posición ideológica), el análisis muestra que el impacto de las creencias sobre la inmigración y la economía en la opinión general de la inmigración está por encima del 40% y que las cuestiones que tienen más peso en la construcción de esta percepción negativa son precisamente aquellas relacionadas con el abuso de ciertas prestaciones o a la falta de equilibrio entre lo que cotizan y lo que reciben.

Una de las concepciones erróneas más extendidas es que muchos extranjeros viven de las pensiones y las prestaciones sociales. Esta percepción es errónea. Los extranjeros NO viven de las pensiones en España. Su principal fuente de ingresos procede del trabajo, incluso más que en el caso de los españoles.

Los datos de la Encuesta de presupuestos familiares del INE revelan que el 60% de los hogares extranjeros tienen como principal fuente de ingresos el trabajo por cuenta ajena, frente al 44,7% de los hogares españoles (CES, 2019). Incluso si se excluyen los hogares con pensionistas para obtener una comparación más adecuada (la presencia de extranjeros de más de 65 años que son pensionistas es muy baja), la proporción de los hogares extranjeros cuya principal fuente de recursos es el trabajo por cuenta ajena (65%) también supera a la de los hogares españoles (64%) (véase la tabla 1).

Tabla 1

Fuente de ingresos del hogar por nacionalidad (%)

	Total de hogares		Hogares con un sostén económico principal por debajo de 6	
	Españoles	Extranjeros	Españoles	Extranjeros
Trabajo autónomo	11	13	16	14
Trabajo por cuenta ajena	45	60	64	65
<i>Subtotal</i>	<i>56</i>	<i>73</i>	<i>80</i>	<i>79</i>
Pensiones contributivas	37	12	12	4
Prestaciones por desempleo	4	8	5	8
Otras prestaciones sociales	1	5	2	6
Otras fuentes de ingresos	2	3	2	3

Fuente: CES (2019). Encuesta de presupuestos familiares (INE).

Los extranjeros no cuentan con ninguna prioridad en las pensiones ni en las prestaciones de la Seguridad Social, que no discrimina formalmente, a favor o en contra, por motivos de origen. El artículo 14.1 de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranje-

ros en España y su integración social (LO 4/2000, 2000) establece que los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles. Desde el punto de vista formal, el sistema de Seguridad Social está orientado hacia el principio de universalidad. Según este principio, el criterio para la concesión de las diferentes prestaciones públicas de la Seguridad Social se basa exclusivamente en ciertos criterios «contributivos» o de residencia, que son los mismos para todos los posibles beneficiarios. Por lo tanto, no puede haber discriminación formal, ya sea positiva o negativa, por motivos de origen.

En cualquier caso, si se puede constatar algo es la existencia de algunas restricciones para los extranjeros en la formulación o la aplicación práctica de algunos criterios formales para la concesión de subvenciones. Por ejemplo, en el caso de las prestaciones no contributivas, el requisito de un periodo mínimo de residencia es, *de facto*, una restricción para el acceso de los extranjeros. Cabe recordar que el acceso a una prestación de jubilación no contributiva está sujeto a una residencia mínima de diez años en el territorio nacional para todos los solicitantes y de cinco años en el caso de una prestación de invalidez. Por lo tanto, esta norma excluye a los extranjeros que llegaron hace menos de una década.

Además, hay que recordar que la ya mencionada Ley de Extranjería (LO 4/2000, 2000) establece que para acceder a todos los servicios y prestaciones sociales y de Seguridad Social es necesario tener residencia legal. Una sentencia reciente del Tribunal Supremo (TS, 2019) explicó que, en el caso de los extranjeros, el empadronamiento no demuestra los años de residencia legal necesarios para tener derecho a la pensión no contributiva de jubilación (mientras que el mismo empadronamiento es un documento válido como prueba de residencia para los nativos españoles).

Otro prejuicio popular es que los extranjeros tienen derecho a las pensiones contributivas, aunque «acaben de llegar». Sin embargo, la realidad es muy diferente. Las pensiones contributivas exigen el mismo tiempo de cotización para los nativos que para los extranjeros, por lo que el gasto público en pensiones contributivas para extranjeros es claramente muy bajo. En primer lugar, se debe tener en cuenta que, en España, el 98% de los gastos en pensiones (o el 95% del número de pensiones) son de carácter contributivo. En consecuencia, la mayor parte de los gastos en prestaciones de la Seguridad Social está sujeta a la relación jurídica previa del beneficiario con el sistema de la Seguridad Social. Por lo tanto, en general, el derecho a una pensión, y su cuantía, dependerá de la vida laboral del trabajador y de las aportaciones que este haya realizado durante el periodo en cuestión a efectos de la base reguladora de la pensión. Esto implica que el peso actual de los beneficiarios extranjeros en el volumen de gasto de las pensiones contributivas es muy bajo.

La tabla 2 muestra la importancia relativa de los extranjeros en los gastos contributivos, tanto en número de pensiones como en volumen de gastos. El número de las pensiones contributivas para extranjeros a finales de 2019 suponía el 1,6% del total, lo que representa el 0,9% de los gastos medios en nómina, incluidos también el régimen de residencia en la UE y otros acuerdos internacionales. Esta pequeña proporción es lógica si se tiene en cuenta que el 70% de los gastos se dedica a las pensiones de jubilación. La población extranjera mayor de 65 años es el 3,6%, pero, además, obviamente su periodo de residencia no es suficiente para poder demostrar el periodo o la cotización mínimos para tener derecho a las pensiones.

Tabla 2*Pensionistas y gastos por nacionalidad en prestaciones contributivas a la Seguridad Social*

	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Familiar (otra)	TOTAL Pensiones
NÚMERO DE PENSIONES (1)	962.035	6.089.294	2.366.788	340.106	43.156	9.801.379
Españoles	933.681	6.012.608	2.328.768	329.079	43.071	9.647.207
Extranjeros	28.354	76.686	38.020	11.027	85	154.172
% de extranjeros	2,9	1,3	1,6	3,2	0,2	1,6
COSTES TOTALES (2)	941,3	6963,4	1692,2	137,9	25,0	9.759,8
Españoles	920,8	6922,1	1672,3	135,4	24,9	9.675,5
Extranjeros	20,5	41,3	19,9	2,5	0,1	84,3
% de extranjeros	2,2	0,6	1,2	1,8	0,2	0,9

(1) Diciembre de 2019.

(2) Miles de euros. Promedio mensual. Año 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social (base de datos ESTADISS, Estadísticas de pensiones).

Los extranjeros tampoco gozan de ninguna ventaja relativa para la recepción de las prestaciones por desempleo que, de nuevo, están asociadas a la vida laboral y la cotización previa. De hecho, en relación con las prestaciones por desempleo, excluidas del apartado anterior de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, habría que volver a destacar que su nivel de cotización es una prestación cuya duración y cuantía está de nuevo vinculada a la vida laboral del beneficiario acreditada en España, independientemente de la nacionalidad del trabajador. Los trabajadores extranjeros no tienen ninguna ventaja especial para recibir esta prestación.

Por otra parte, bajo el régimen no contributivo (prestaciones de asistencia social), los extranjeros deben residir de forma legal en España y deben cumplir de nuevo los requisitos de todas las personas desempleadas en circunstancias similares. No se puede venir a España y recibir el subsidio de asistencia social para los desempleados simplemente por no encontrar un trabajo, ya que, por un lado, el permiso de residencia está normalmente vinculado a tener un empleo y porque, además, este subsidio exige haber cotizado a la Seguridad Social un mínimo por la contingencia de desempleo. También se debe tener en cuenta que las prestaciones por desempleo para los extranjeros, incluso a nivel asistencial, excluyen específicamente a aquellos que han trabajado al amparo de autorizaciones para trabajadores transfronterizos, para trabajos de temporada y para estudiantes.

El peso relativo de los extranjeros entre los beneficiarios de las prestaciones por desempleo (10,9%) es inferior al de su peso entre los desempleados (18,1% en términos de EPA o 12,6% en términos de desempleo registrado). La cobertura de la prestación es, por lo tanto, 10 puntos inferior para los extranjeros (53%) que para los españoles (63%) (véase la tabla 3).

Tabla 3*Cifras de desempleo y prestaciones por nacionalidad*

	Extranjeros	Españoles	TOTAL	% de extranjeros
Población activa (EPA 2019, tercer trimestre)	3.011.200	20.077.500	23.088.700	13
Desempleados (EPA 2019, tercer trimestre)	582.400	2.632.000	3.214.400	18,1
Tasa de desempleo (EPA, 2019 tercer trimestre)	19	13	14	
Paro registrado por el SEPE (1)	403.848	2.794.336	3.198.184	12,6
Beneficiarios de desempleo, prestaciones (2)	213.442	1.750.658	1.964.100	10,9
Tasa de cobertura aprox. (3) (datos del SEPE)	53 %	63 %	61 %	
Tasa de cobertura aprox. (3) (datos del EPA)	37 %	67 %	61 %	
Tipo de contribución	126.074	743.826	869.900	14,5
% del total	59	42	44	
Tipo de asistencia social (4)	87.368	1.006.832	1.094.200	8
% del total	41	58	56	

(1) Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Diciembre de 2019.

(2) Estadísticas de pensiones. Seguridad Social. Noviembre de 2019.

(3) La tasa de cobertura exacta se podría calcular restando a las personas sin experiencia laboral previa del total de desempleados.

(4) Excluyendo el programa de activación de empleo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Seguridad Social (base de datos ESTADISS, Estadísticas de pensiones).

Las prestaciones contributivas por desempleo, en detrimento de las prestaciones no contributivas, son más altas entre los extranjeros (59%) que entre los españoles (42%). Esta diferencia se puede deber a dos factores. Por un lado, algunas de las modalidades que garantizan el derecho a las prestaciones no contributivas están dirigidas a trabajadores mayores de 45 o 52 años, algo que, de media, es menos frecuente en el caso de los extranjeros debido a que son más jóvenes en términos relativos. Además, el acceso a las prestaciones no contributivas es más sencillo y su duración es mayor si tienen responsabilidades familiares, lo que es más frecuente entre la población española (el 10% de los extranjeros ni siquiera vive en un hogar familiar). El segundo factor podría ser que los extranjeros tienen periodos de desempleo más cortos, por lo que no agotan la prestación contributiva que activa esta forma de ayuda (los datos mencionados sobre las diferencias entre la población inmigrante y la nativa se pueden contrastar fácilmente mediante la encuesta estructural salarial del INE, 2020).

Los extranjeros también presentan una menor representación en las pensiones no contributivas, excepto en las pensiones no contributivas de jubilación. Además de las prestaciones de carácter contributivo y las prestaciones por desempleo, también existe una amplia gama de prestaciones no contributivas y asistenciales. Al examinar los datos de la tabla 4, relativos a las prestaciones no contributivas por discapacidad y de jubilación, hay dos resultados que parecen evidentes.

Tabla 4*Pensionistas por nacionalidad en prestaciones no contributivas de la Seguridad Social*

	Pensionistas totales	Pensionistas extranjeros	% de extranjeros
Prestaciones totales	450.837	26.530	5,9
Discapacidad	193.174	8.868	4,6
Jubilación	200.532	16.439	8,2
Jubilación por incapacidad	57.131	1.223	2,1

Fuente: IMSERSO (2018).

En primer lugar, existe una representación excesiva de extranjeros en el caso de las pensiones de jubilación. De hecho, el porcentaje de los pensionistas extranjeros (8%) supera el peso relativo de la población extranjera mayor de 65 años, que tan solo es del 3,6%. Sin embargo, esto se aleja de mostrar una ventaja relativa para los extranjeros. Cabe recordar que, en este caso, se trata de la modalidad de pensiones no contributivas, es decir, aquella que solo se pone en marcha cuando la persona carece de recursos suficientes para su subsistencia en los términos establecidos jurídicamente y nunca ha cotizado o no ha cotizado lo suficiente para optar a las prestaciones del nivel contributivo.

En segundo lugar, el peso relativo de los extranjeros entre los pensionistas por incapacidad es muy bajo. Solo el 4,6% de los pensionistas por incapacidad son extranjeros, lo que se sitúa claramente por debajo de lo que correspondería a su peso poblacional relativo. De hecho, teniendo en cuenta la distribución general por edades de los pensionistas por incapacidad (IMSERSO, 2019), el peso de los extranjeros entre estas pensiones debería ser del 10,6% y, sin embargo, apenas alcanza el 5%.

El salario promedio de los trabajadores españoles es un 56% superior al de los extranjeros extracomunitarios y la renta media por persona es un 83% superior. La tasa de riesgo de pobreza y la tasa AROPE (índice de personas en riesgo de pobreza o exclusión) deberían ser el doble de los españoles y alcanzar casi al 50% de los extranjeros (comunitarios o extracomunitarios). Resulta triste comprobar que 1 de cada 2 extranjeros son pobres en España (véase la encuesta estructural salarial, INE, 2020).

A pesar de que gran parte de la tasa de pobreza más elevada tiene que ver con la mayor tasa de desempleo de los trabajadores extranjeros, las tasas de riesgo de pobreza también son muy altas entre la población extranjera en activo (tasa de riesgo de pobreza laboral). Según los datos de Eurostat, la tasa de riesgo de pobreza entre los trabajadores extranjeros extracomunitarios alcanzaba el 32,3% en 2018 en España, el porcentaje más alto de la Unión Europea, solo por detrás de Bulgaria y lejos del promedio de 17,4% de la UE. La OCDE también advirtió a España de este fenómeno en su reciente informe sobre las perspectivas de la migración internacional (OCDE, 2019), en el que señalaba que alrededor del 30% de los trabajadores nacidos en el extranjero eran pobres en 2017-2018.

Los inmigrantes no acaparan las prestaciones de los servicios sociales y su mayor representación se debe, claramente, a la situación de vulnerabilidad que, de media, también es muy pronunciada. Resulta difícil cuantificar en qué medida las ayudas asociadas a la

actividad de los servicios sociales se destinan a los extranjeros. La capilaridad de esta red de servicios es tan fina y las prestaciones tan variadas y numerosas que es complicado segmentar las cifras y asociarlas con un grupo concreto de forma consolidada.

Los datos sobre el uso de los servicios sociales recogidos en el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales (Ministerio de Sanidad, 2018) revelan que, a lo largo del año, la red pública de centros de servicios sociales atiende a casi 5,5 millones de usuarios, con un presupuesto de alrededor de 1,8 billones de euros. La información sobre el perfil de los usuarios de los diferentes servicios incluye la asistencia a 505.135 usuarios inmigrantes y 5.474 refugiados y solicitantes de asilo, lo que solo representa el 5,7% de los usuarios.

Otro clásico prejuicio contra la inmigración es que los inmigrantes abusan de los servicios sanitarios. Este prejuicio es quizá uno de los más generalizados, incluso entre aquellos que no muestran abiertamente actitudes negativas hacia la inmigración. Los datos del último estudio del CIS (CIS, 2019) muestran que, por ejemplo, más del 50% de los encuestados están de acuerdo con la opinión de que los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita.

Sin embargo, garantizar el acceso universal a la atención sanitaria no solo es un requisito ético, sino también una medida de eficiencia económica. La ley garantiza el derecho universal a la protección de la salud y la asistencia sanitaria, en igualdad de condiciones, a todas las personas en España. El marco regulador actual es el origen de los prejuicios que ponen en duda el acceso de los inmigrantes al sistema sanitario en cualquier situación. El Real Decreto Ley 7/2018 (2018) recuperó jurídicamente el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria para todas las personas que tengan establecida su residencia en el territorio español. La ley pretendía acabar con las restricciones establecidas en el Real Decreto Ley 16/2012 (2012) que, *de facto*, excluía de la atención sanitaria con fondos públicos a las personas adultas que no estuvieran empadronadas en España ni autorizadas a residir en España (salvo en algunas situaciones excepcionales, el acceso al Sistema Nacional de Salud es, por lo tanto, un derecho unido a la ciudadanía en su sentido más amplio).

El acceso gratuito de inmigrantes irregulares al sistema nacional de salud es, en primer lugar y reproduciendo el espíritu de la ley española, un «requisito ético», ya que pretende «proteger a los grupos más vulnerables». En segundo lugar, la norma sigue la dirección de las recomendaciones internacionales, como la Agenda Salud 2020 de la Organización Mundial de la Salud u otros marcos políticos regionales importantes dirigidos a favorecer y respaldar sistemas sanitarios universales, sostenibles, de buena calidad, inclusivos e igualitarios. La conferencia de Lisboa, Health and Migration in the EU: Better Health for All in an Inclusive Society (Salud e inmigración en la UE: una mejor salud para todos en una sociedad inclusiva), subrayó que la atención preventiva y el acceso a la sanidad para los refugiados y los inmigrantes se debería considerar como un derecho humano, ya que se trata de un elemento fundamental de desarrollo social, económico y político; y como un requisito previo para alcanzar los objetivos de sanidad pública y salud mundial.

Asimismo, el acceso universal sin restricciones contribuye a la mejora de «la salud colectiva de toda la población», ya que la exclusión o la marginalización del acceso al sistema dificulta la detección y el tratamiento de enfermedades y puede representar

un riesgo importante para la salud pública. Por lo tanto, esta política de inclusión acaba teniendo consecuencias económicas positivas. Un estudio reciente de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, 2015) indica al respecto que proporcionar acceso a la atención sanitaria preventiva regular a los inmigrantes irregulares podría suponer un ahorro de costes para los sistemas sanitarios. Incluso cuando se utiliza un modelo simple para estimar los costes, las repercusiones son claras: tratar una enfermedad solo cuando se convierte en una emergencia no solo pone en riesgo la salud del paciente, sino que también provoca un mayor gasto financiero para los sistemas sanitarios.

Los inmigrantes utilizan menos los servicios sanitarios públicos, con un promedio de gastos per cápita muy inferior al de los españoles. En cuanto al uso de los servicios sanitarios, las pruebas diagnósticas y el consumo de medicamentos, los datos de la Encuesta Nacional de Salud no podrían ser más evidentes: los extranjeros utilizan menos las consultas, las pruebas diagnósticas y los medicamentos.

Tabla 5

Sanidad: Frecuencia de uso, pruebas diagnósticas y otros indicadores de uso (comparación por nacionalidad)

INDICADOR	NACIONALIDAD	
	Españoles	Extranjeros
COBERTURA		
Cobertura de la sanidad pública (%)	99,27	97,29
FRECUENCIA DE USO		
Número medio de visitas al médico de cabecera o al pediatra en las últimas 4 semanas	1,28	1,24
Consultas médicas en los últimos 12 meses (%)	87	82
Número de consultas médicas en los últimos 12 meses	7,4	6,1
Número de visitas al médico de cabecera en los últimos 12 meses	5,0	4,3
Número de consultas con un especialista en los últimos 12 meses	2,4	1,7
Necesidades de asistencia médica no atendidas en los últimos 12 meses	1,9	2,8
Visita al médico hace 4 meses o menos (% de encuestados)	36	31
PRUEBAS DIAGNÓSTICAS		
Radiografías realizadas en los últimos 12 meses (%)	26,7	24,4
TAC realizados en los últimos 12 meses (%)	9,1	7,3
Ecografías realizadas en los últimos 12 meses (%)	16,6	16,6
Resonancias magnéticas realizadas en los últimos 12 meses (%)	9,2	6,4
CONSUMO DE MEDICAMENTOS		
Consumo de medicamentos de venta con receta en las últimas 2 semanas (% de encuestados)	61	48

Fuente: Encuesta Nacional de Salud de España 2017. Ministerio de Sanidad.

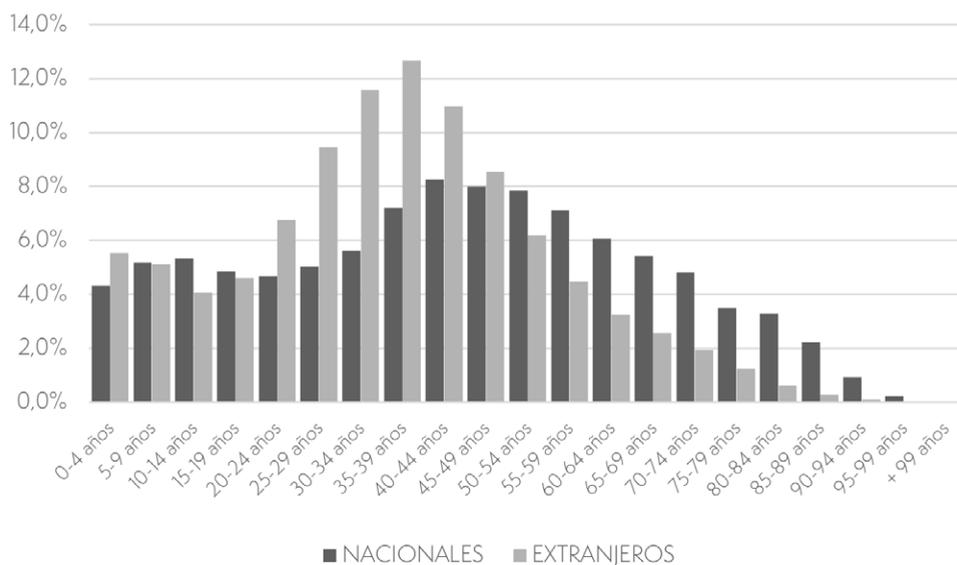
En líneas generales, la edad, las condiciones de vida y algunas diferencias socio-económicas explican importantes diferencias en cuanto al mayor o menor uso de los servicios sanitarios por parte de la población y, por lo tanto, de los gastos sanitarios.

En este sentido, el menor promedio de edad de los residentes extranjeros en España es un factor fundamental que explica la menor frecuencia de uso y el menor gasto per cápita de la población extranjera (Muñoz de Bustillo y Antón, 2010). Muchos estudios al respecto han señalado que los gastos sanitarios, en especial los hospitalarios, tienen forma de «J» cuando se analizan por edad. Son mayores durante el primer año de vida, descienden hasta un mínimo entre los 5 y los 14 años y suben de forma constante a partir de entonces. Por ejemplo, Aguado Alba *et al.* (2012) indicaron que la mediana de gastos en atención primaria para el grupo de hasta 2 años era de 410 euros, descendía hasta 203 euros en el intervalo entre 15 a 44 años y alcanzaba los 1.255 euros para la población de 75 años o más.

Teniendo en cuenta estas cifras, cabe destacar que en nuestro país más del 50% de la población extranjera se concentra en el grupo de edad de 25 a 44 años, un grupo con una tasa baja de uso de recursos sanitarios, mientras que esta cifra solo alcanza el 30% para la población nacional. En el otro extremo, para el grupo de edad de mayores de 45 años, el peso de la población nacional es mucho mayor que el de la extranjera, un 50% frente a un 29%. En el caso de la población mayor de 65 años, mucho más relacionada con casos de pacientes crónicos y dependientes, la población extranjera solo representa el 7% en comparación con el 21% de la población española.

Figura 2

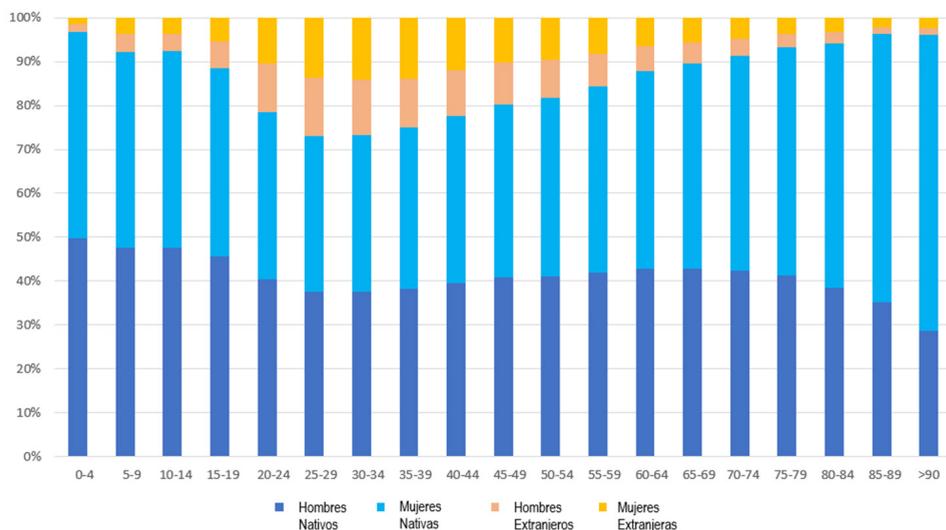
Distribución por edad de la población española y extranjera



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (principales series de población. Datos de 2018).

Figura 3

Distribución por edad y género de la población española y extranjera



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (principales series de población. Datos de 2018).

Según un informe del grupo de trabajo de análisis de los gastos sanitarios publicado por el Ministerio de Hacienda (2007), los coeficientes de gastos relativos para siete grupos de edad eran totalmente diferentes. Si solo se utilizan estos coeficientes y se calcula la media del gasto para la población extranjera y española, el gasto per cápita para la asistencia sanitaria pública sería un 38% superior para la población española que para la extranjera (1.544 euros frente a 1.115 euros). Otros estudios han comparado el gasto sanitario de ambos grupos con una metodología más elaborada (Vicens, Mahía y Arce, 2006), pero los resultados eran similares debido a las grandes diferencias en la distribución por edad y la importancia de este factor demográfico.

Los datos demográficos también tienen otras formas de impactar en los gastos sanitarios. Por ejemplo, una mayor fecundidad entre la población inmigrante podría ser un factor de un mayor gasto sanitario relacionado con el embarazo, el parto y la asistencia de los niños durante el primer año. No obstante, parece sencillo suponer que el impacto relativo de esta mayor fecundidad en los gastos no sería relevante en términos totales y, en cualquier caso, los beneficios de esta mayor fecundidad resultan evidentes de otras formas. Por otro lado, aunque una mayor fecundidad se asocia a un mayor gasto, una menor fecundidad puede generar gastos equiparables cuando se asocia con un retraso en la edad de inicio de la maternidad, como ocurre de media en el caso de las mujeres españolas. De hecho, este retraso se asocia con un aumento de los gastos sanitarios debido a los mayores riesgos y complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto (FGC, 2018).

Tabla 6*Estimación de los gastos sanitarios públicos per cápita por nacionalidad*

	Coeficientes de gasto relativo	Gasto relativo estimados (!)	Peso por grupos de edad	
			ESPAÑOLES (%) (Total 100 %)	EXTRANJEROS (%) (Total 100 %)
0-4 años	1,03	1.442 €	4,3	5,5
5-14 años	0,43	606 €	10,5	9,2
15-44 años	0,55	765 €	35,7	56,1
45-54 años	0,90	1.265 €	15,9	14,8
55-64 años	1,29	1.808 €	13,2	7,7
65-74 años	2,18	3.043 €	10,2	4,5
Más de 74 años	2,76	3.860 €	10,2	2,2
	Gasto relativo		1.544 €	1.115 €

(!) Tomando como base media general una cifra indicativa de 1.500 euros.

Fuente: Elaboración propia.

El nivel socioeconómico y la calidad de vida pueden afectar bastante a los gastos sanitarios y estos dos factores no se pueden comparar, en términos totales, entre los españoles y los extranjeros. El nivel de renta per cápita es, de hecho, otro factor que aumenta las diferencias que condicionan muchos aspectos de la asistencia sanitaria y, como se observó en el apartado sobre el mercado laboral, los ingresos y las condiciones de pobreza son mucho peores entre la población extranjera. De esta forma, la inmigración se convierte, de hecho, en un «factor de riesgo» para un peor estado de salud. Un informe reciente (OMS, 2018) indicó que «la migración y el desplazamiento forzado son condicionantes sociales que afectan a la salud de los refugiados y los inmigrantes», y el mismo informe reconoce que los inmigrantes, en especial los refugiados, pueden ser más vulnerables a algunas enfermedades (como las infecciosas) debido a la falta de asistencia sanitaria o a su interrupción en el país de origen, la exposición a infecciones y la falta de asistencia durante el trayecto y las malas condiciones de vida en el país de destino.

5. Ingresos fiscales y saldo presupuestario de la inmigración

A veces, el debate económico sobre la inmigración gira en torno al concepto de «saldo presupuestario» con la idea de «hacer los cálculos» sobre si la inmigración «genera» más de lo que «resta». Después de repasar el capítulo sobre los gastos, se tratará la dimensión de los ingresos y algunas de las evidencias que acompañan al concepto de «saldo presupuestario».

En primer lugar, se debe recordar que en España no existe ninguna excepción en cuanto a la recaudación de impuestos para los extranjeros que residen en el territorio español. La recaudación de impuestos se compone principalmente de las cotizaciones a la Seguridad Social y de la recaudación del IRPF, el IVA, el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre el patrimonio y otros impuestos menores. Ninguno de estos instrumentos fiscales contempla, en el caso de las personas físicas, ninguna excepción relevante en cuanto a la nacionalidad o el país de nacimiento del contribuyente.

En cuanto al régimen fiscal de las personas físicas, no existe ninguna particularidad que se le pueda aplicar a un residente extranjero en nuestro país. Por lo que respecta al impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), la obligación de declarar se basa en unos requisitos únicos que identifican al «residente fiscal» y la tributación de la actividad empresarial no contempla ninguna excepción para los extranjeros.

La contribución fiscal de los inmigrantes en cuanto a la Seguridad Social (tributación del trabajo) es considerable debido a la elevada actividad y ocupación del colectivo. Hay que recordar que, en España, una gran parte de los ingresos públicos provienen de la recaudación de las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores y las empresas. El peso de las cotizaciones a la Seguridad Social sobre el total de ingresos es del 33,8% en España, mientras que en la OCDE la importancia relativa media es del 27%. De hecho, aunque la recaudación de impuestos como porcentaje del producto interior bruto (PIB) se sitúa en el promedio de la OCDE (34%), las cotizaciones a la Seguridad Social en España alcanzan el 11,6% del PIB, una cifra superior al promedio de la OCDE (9,4%) (véase OCDE, 2020).

Teniendo tanta importancia la tributación laboral, el papel del trabajo de los inmigrantes desde un punto de vista de ingresos fiscales es excepcional. A pesar de que la proporción de trabajadores extranjeros dados de alta en el sistema general de Seguridad Social era apenas del 11% a finales de 2019, han contribuido mucho más al aumento de los nuevos contribuyentes desde 2016, lo que representa el 27% de las nuevas altas en 2019.

La importancia de los extranjeros en el régimen de autónomos es aún más evidente. Aunque la importancia relativa de los trabajadores afiliados en el régimen de autónomos solo era del 10,3% a finales de 2019, su contribución al crecimiento de las afiliaciones ha sido impresionante desde 2016. El gran aumento en el número de trabajadores afiliados como autónomos merece una especial atención, ya que las condiciones de acceso o cambio a este régimen especial no son nada sencillas para los solicitantes extracomunitarios (que representan el 52% de los afiliados extranjeros dados de alta en este régimen especial). Una de las razones de este aumento está relacionada con la situación especial de muchos refugiados venezolanos y de otros procedentes de otros países de Centroamérica que han llegado recientemente a España en busca de protección internacional. El número de venezolanos dados de alta en el régimen de autónomos ha crecido un 35% en 2019. Este aumento también ha sido importante en el caso de Colombia (16%) y Paraguay (14%). A pesar de que en algunas ocasiones se escucha que darse de alta como autónomo es una forma de obtener la residencia legal cuando no hay otras ofertas de trabajo por cuenta ajena, lo cierto es que, al igual que ocurre con los trabajadores españoles, algunos extranjeros se ven obligados a darse de alta como autónomos para trabajar en empresas «ajenas»².

Resulta habitual escuchar que, en relación con los saldos, los inmigrantes reciben más de lo que aportan. Se debe tener en cuenta que el concepto de «saldo presupuestario» de la inmigración revela un peligroso enfoque economicista. A pesar de que el objetivo de este artículo ha sido evaluar la inmigración desde una perspectiva económica y práctica, el concepto de «saldo presupuestario» de la inmigración es aun más burdo. El término trata de «equilibrar» en términos puramente económicos y «liquidar» un fenómeno cuyos beneficios e inconvenientes adoptan diversas facetas, lo que hace que llevar a cabo un ejercicio de «pérdidas y ganancias» resulte prácticamente imposible.

Los resultados revelan un impacto fiscal neutro o ligeramente positivo, a pesar de que existen grandes dificultades a la hora de cuantificar el saldo presupuestario de forma inmediata. Recientemente, la OCDE dedicó un apartado entero de su publicación anual sobre la migración (OCDE, 2019) al análisis del impacto fiscal de la inmigración y lo comparó a nivel internacional y en España. Las conclusiones del informe de la OCDE indicaban que la contribución fiscal de la inmigración era negativa solo en varios países de Europa oriental con una escasa población inmigrante, así como en Alemania, Francia e Irlanda. En estos últimos países, excepto Irlanda, la población inmigrante es relativamente vieja y, por lo tanto, tiene una mayor representación entre la población que recibe pensiones.

Por otra parte, la OCDE halló (a partir de datos principalmente previos a la crisis) que en la mayoría de los países la posición presupuestaria neta de los hogares inmigrantes era inferior a la de los nativos. No obstante, este no era el caso de algunos países, sobre todo del sur de Europa, como Italia, Grecia, España y Portugal, además de Irlanda. En estos países, los hogares con inmigrantes con un nivel educativo bajo tienen contribuciones netas más altas que los hogares nativos equiparables.

La cifra de impacto fiscal neto estimada para España por la OCDE era del 0,54% del PIB, bastante por encima de la media de la OCDE (positiva y cercana al 0,30%). Esta cifra coincide en líneas generales con el informe mencionado anteriormente de la Oficina Económica del Presidente (0,55%).

La razón de esta contribución positiva es que, en todos estos países, una gran parte de la población migrante residente está formada por trabajadores recientes (y jóvenes). A pesar de que la contribución a través de los impuestos es menor (una consecuencia del menor nivel relativo de ingresos), su contribución a través de la Seguridad Social es relativamente mayor que la de su peso poblacional (debido a las mayores tasas de actividad y empleo) y algunos de los gastos más importantes también son proporcionalmente inferiores debido a su relativa juventud (por ejemplo, muy pocos gastos en pensiones o un bajo gasto relativo en prestaciones sanitarias).

Una de las muchas dificultades asociadas al cálculo del saldo presupuestario de la inmigración está relacionada con lo que se podría denominar el devengo de los costes y prestaciones. En este sentido, los cálculos «favorables» que muestran una contribución neta positiva se ven condicionados por la juventud relativa de nuestra población inmigrante. En la actualidad, los inmigrantes son jóvenes, por lo que apenas suponen gasto en pensiones o prestaciones sanitarias.

Sin embargo, resulta evidente pensar que a medio y largo plazo esta realidad se irá ajustando lentamente. En este sentido, parecería sensato creer que un proceso de integración correcto generaría una convergencia entre la población extranjera y la española, que tenderá a homogeneizar la contribución fiscal entre ambas.

6. Conclusiones

Ninguno de los prejuicios habituales sobre los efectos de la inmigración en la economía pública parece estar respaldado por los datos.

En relación con el denominado imán del bienestar, existen numerosas razones para pensar que nunca ha existido. España no es un destino especialmente interesante en el marco europeo si analizamos la calidad y la accesibilidad al sistema de protección social. Los flujos de inmigración se han mantenido fuertes de forma extraordinaria, incluso durante la reciente crisis económica, en un contexto de claro deterioro del marco de protección social, de aumento de la pobreza y de incremento de las desigualdades.

En cuanto al impacto de la inmigración sobre el gasto y los servicios públicos, el análisis vuelve a desmentir un amplio abanico de prejuicios infundados. Los extranjeros NO viven de las pensiones en España, no gozan de ninguna preferencia en las pensiones y las prestaciones de la Seguridad Social, no gozan de ninguna ventaja relativa a la hora de recibir prestaciones por desempleo u otras pensiones contributivas y tienen una menor representación en la mayoría de los servicios sociales y de asistencia (no contributivos). Los inmigrantes no acaparan las prestaciones de los servicios sociales y su mayor representación en algunos capítulos se debe, claramente, a la situación de vulnerabilidad que, de media, también es muy pronunciada. De nuevo, cabe destacar que, debido a la naturaleza de las nuevas entradas en territorio nacional (la mayoría en edades con pocos problemas de salud), el impacto de estas entradas en el uso de los servicios sanitarios es baja.

En relación con la conexión entre los ingresos públicos y la inmigración, no existe ninguna excepción para los extranjeros que residen en territorio español. La contribución relacionada con la fiscalidad es idéntica a la de los nacionales en circunstancias de ingresos similares. El clásico bulo, muy extendido en España, de que algunos colectivos extranjeros tienen algún tipo de ventaja fiscal no tiene ninguna base real. El texto también recoge las pruebas interesantes de que la contribución fiscal de la inmigración en cuanto a la Seguridad Social (tributación del trabajo) es considerable debido a la elevada actividad y ocupación del colectivo.

7. Notas

- 1 Instituto Nacional de Estadística.
- 2 Datos extraídos de la Encuesta de Población Activa (EPA) (INE, 2020).

8. Referencias

- Aguado, A. *et al.* (2012). Distribución del gasto sanitario en atención primaria según edad y sexo: un análisis retrospectivo. *Atención Primaria*, 44(3), 145-152. <https://doi.org/10.1016/j.aprim.2011.01.011>
- Alesina, A. y Giuliano, P. (2011). Preferences for Redistribution. En Jess Benhabib, Alberto Bisin y Matthew O. Jackson (Eds.), *Handbook of Social Economics*, vol. 1 (pp. 93-131). North-Holland. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53187-2.00004-8>

- Bansak, K., Hainmueller, J. y Hangartner, D. (2016). How Economic, Humanitarian, and Religious Concerns Shape European Attitudes Toward Asylum Seekers. *Science*, 354(6309), 217-222. <https://doi.org/10.1126/science.aag2147>
- Bianchi, E. (2016). American individualism rises and falls with the economy: Cross-temporal evidence that individualism declines when the economy falters. *Journal of Personality and Social Psychology*, 111(4), 567. <https://doi.org/10.1037/pspp0000114>
- Borjas, G. J. (1999). Immigration and welfare magnets. *Journal of Labor Economics*, 17(4), 607-637. <https://doi.org/10.1086/209933>
- Cavaille, C. y Marshall, J. (2018). Education and Anti-Immigration Attitudes: Evidence from Compulsory Schooling Reforms across Western Europe. *American Political Science Review*, 113(1), 254-263. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000588>
- Cea D'Ancona, M. Á. y Martínez, M. S. V. (2008). Nuevos-viejos discursos ante la inmigración y su reflejo vivencial de racismo, xenofobia y xenofilia en la España inmigrante. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 23, 237-277.
- CES (2019). *La inmigración en España: efectos y oportunidades*. Colección Informes. 02/2019. Consejo Económico y Social.
- CIS (2008). *Actitudes hacia la inmigración (II)*. Estudio 2773. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2760_2779/2773/Es2773.pdf
- CIS (2012). *Actitudes hacia la inmigración (VI)*. Estudio 2967. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2960_2979/2967/es2967mar.pdf
- CIS (2017). *Actitudes hacia la inmigración (X)*. Estudio 3190. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3180_3199/3190/es3190mar.pdf
- Cotofan, M., Dur, R. y Meier, S. (2021). Does growing up in a recession increase compassion? The case of attitudes towards immigration. *Centre for Economic Performance, Discussion Paper*, 1757. London School of Economics and Political Science.
- Danielle, G., Martinangeli, A., Passarelli, F., Sas, W. y Windsteiger, L. (2020). Fear and Loathing in Times of Distress Causal Impact of Social and Economic Insecurity on Anti-Immigration Sentiment. *Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Paper*, 2020-17. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3750161>
- De Giorgi, G. y Pellizzari, M. (2009). Welfare migration in Europe. *Labour Economics*, 16(4), 353-363. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.01.005>
- Defensor del Pueblo (2020). *La contribución de la inmigración a la economía española. Estudio*. Oficina del Defensor del Pueblo. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/la-contribucion-la-inmigracion-la-economia-espanola/>
- Dustmann, C. y Preston, I. (2004). Racial and economic factors in attitudes to immigration. *CREAM Discussion Paper*, 1/04.

- Enchautegui, Maria E. (1997). Welfare Payments and Other Determinants of Female Migration. *Journal of Labor Economics*, 15(3), 529–554. <https://doi.org/10.1086/209871>
- Eurostat (2020a). Statistics Explained. Government Expenditure on Social Protection. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_social_protection
- Facchini, G. y Mayda, A. M. (2009). Does the Welfare State Affect Individual Attitudes Toward Immigrants? Evidence Across Countries. *The Review of Economics and Statistics*, 91, 295–314. <https://doi.org/10.1162/rest.91.2.295>
- FGC (2018). *La Sanidad Española en Cifras 2018* (p. 26). Círculo de Sanidad-Fundación Gaspar Casal. <https://www.aeesme.org/wp-content/uploads/2019/05/Sanidad-espanola-en-cifras-2018.pdf>
- FRA-European Union Agency for Fundamental Rights (2015). *Cost of Exclusion from Healthcare—The Case of Migrants in an Irregular Situation*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-cost-healthcare-summary_en.pdf
- Giuliano, P. y Spilimbergo, A. (2014). Growing up in a Recession. *The Review of Economic Studies*, 81(2), 787–817. <https://doi.org/10.1093/restud/rdt040>
- Giulietti, C. y Wahba, J. (2013). 26 Welfare migration. *International handbook on the economics of migration*, 489. <https://doi.org/10.4337/9781782546078.00036>
- Hanson, G. H., Scheve, K. F. y Slaughter, M. J. (2007). Public Finance and Individual Preferences Over Globalization Strategies. *Economics and Politics*, 19, 1–33. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2007.00300.x>
- Hatton, T. J. (2016). Immigration, public opinion and the recession in Europe. *Economic Policy*, 31(86), 205–246. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiw004>
- IMSERSO (2018). Perfil del pensionista de PNC. Diciembre de 2018. <https://imserso.es/web/imserso>
- IMSERSO (2019). Avance del Perfil del Pensionista de PNC. Diciembre de 2019. https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/im_128932.pdf
- INE (2020). Encuesta de Estructura Salarial en España. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177025&menu=ultiDatos&idp=1254735976596
- Karinen, A., Molho, C., Kupfer, T. y Tybur, J. (2019). Disgust sensitivity and opposition to immigration: Does contact avoidance or resistance to foreign norms explain the relationship? *Journal of Experimental Psychology*, 84. <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2019.103817>
- Levine, P. B. y Zimmerman, D. J. (1999). An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY. *Journal of Population Economics*, 12(3), 391–409. <https://doi.org/10.1007/s001480050105>

- Ley Orgánica 4/2000. Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. 12 de enero de 2000. BOE, núm. 10. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>
- Lorenzo, F. (2014). Capítulo V. VII Informe FOESSA, *Exclusión y desarrollo social en España* (p. 315). https://www.foessa2014.es/informe/uploaded/capitulos/pdf/05_Capitulo_5.pdf
- Malchow-Møllerab, N., Munchac, J. R., Schrollab, S. y Skaksenade, J. R. (2008). Attitudes towards immigration—Perceived consequences and economic self-interest. *Economics Letters*, 100(2), 254–257. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2008.02.003>
- Mayda, A. M. (2006). Who is against immigration? A cross-country investigation of attitudes towards immigrants. *Review of Economics and Statistics*, 88, 510–530. <https://doi.org/10.1162/rest.88.3.510>
- McKinnish, T. (2007). Welfare-induced migration at state borders: new evidence from micro-data. *Journal of Public Economics*, 91(3–4), 437–450. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.09.002>
- Ministry of Finance (2007). *Informe del grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario. Septiembre 2007*. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Grupo%20de%20Trabajo%20Gasto%20Sanitario.pdf>
- Ministry of Health (2018). *Memoria del Ejercicio 2017–2018*.
- Ministry of Health (2019). *Los sistemas sanitarios en los países de la Unión Europea. Características e indicadores de salud 2019*. https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/presentacion_es.pdf
- Moreno, F. y Bruquetas, M. (2011). *Inmigración y Estado de Bienestar en España*. Colección Estudios Sociales, 31. Barcelona: Obra Social La Caixa. https://www.fundacionlengua.com/extra/descargas/des_36/ARTICULOS/volumen-31-de-la-coleccion-de-estudios-sociales-i-inmigracion-y-estado-de-bienestar-en-espana-i.pdf
- Muñoz de Bustillo, R. y Grande, R. (2017). Inmigración y estado del bienestar en España. *Anuario CIDOB de la inmigración* (pp. 207–229). <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2017.206>
- Muñoz de Bustillo, R. y Antón, J. I. (2010). Inmigración y Estado de bienestar: el caso de España. *ICE: Revista de economía*, 854, 49–60.
- Napier, J. L. y Jost, J. (2008). The Antidemocratic Personality Revisited: A Cross-National Investigation of Working-Class Authoritarianism. *Journal of Social Issues* 64(3), 595–617. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.2008.00579.x>
- OECD (2013). The fiscal impact of immigration in OECD countries. *International Migration Outlook 2013*. <https://www.oecd.org/els/mig/IMO-2013-chap3-fiscal-impact-of-immigration.pdf>
- OECD (2019). OECD Migration Outlook. Statistical Annex. Table A.4. Stocks of foreign-born population in OECD countries and in Russia. <https://doi.org/10.1787/888933991014>

- OECD (2020). Social spending (indicator). <https://doi.org/10.1787/7497563b-en>
- Poutvaara, P. y Steinhhardt, M. F. (2018). Bitterness in life and attitudes towards immigration. *European Journal of Political Economy*, 55, 471-490. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.04.007>
- Razin, A. y Wahba, J. (2015). Welfare magnet hypothesis, fiscal burden, and immigration skill selectivity. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117(2), 369-402. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12092>
- Real Decreto Ley 7/2018. Sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. 27 de julio de 2018. BOE, 183. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/07/27/7>
- Real Decreto Ley 16/2012. De medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. 20 de abril de 2012. BOE, 98. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/04/20/16/con>
- Rinken, S. (2015). Actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes: ¿en qué es España excepcional? *Migraciones*, 37.
- Rodríguez, M. y Rozo, S. (2021). Attitudes Towards Migrants during Crisis Times. *IZA Discussion Papers*, 14319. <https://doi.org/10.18235/0003331>
- Sebastián, M. (2006). *Inmigración y economía española: 1996-2006*. Madrid: Oficina Económica del Presidente del Gobierno.
- Shayo, M. (2009). A Model of Social Identity with an Application to Political Economy: Nation, Class, and Redistribution. *American Political Science Review*, 103(2), 147-174. <https://doi.org/10.1017/S0003055409090194>
- Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de lo Social, Sección Pleno, Sentencia 276/2019 de 3 Abr. 2019, Rec. 1299/2017.
- Valentino, N., Soroka, S., Iyengar, S., Aalberg, T., Duch, R., Fraile, M., Hahn, K., Hansen, K., Harell, A., Helbling, M., Jackman, S. y Kobayashi, T. (2017). Economic and Cultural Drivers of Immigrant Support Worldwide. *British Journal of Political Science*, 49, 1201-1226. <https://doi.org/10.1017/S000712341700031X>
- Vicens, J., Mahía, R. y Arce, R. (2006). *Impacto macroeconómico de la inmigración en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la CAM. <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM005580.pdf>
- WHO (2018). *Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region: No public health without refugees and migrant health*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/311347>

