

INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN - PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL

María José Becerra M.
Leonardo González R.
Vania Martínez G.
Nicolás Rojas V.
Diego Vidal G.
Claudia Órdenes C.



TÍTULO DEL DOCUMENTO:

INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN DE LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL

Esta publicación corresponde al número 2022/31 de la serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl

AUTORES:

María José Becerra M.

Jefa Dirección de Estudios Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social.
MSc. Development Studies (London School of Economics)

Leonardo González R.

Coordinador de Estudios Actuariales del Departamento de Estudios, Dipres.
MSc. (U. de Chile)

Vania Martínez G.

Jefa (S) Unidad de Análisis de Políticas Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social. MSc. (U. de Chile)

Nicolás Rojas V.

Analista de datos, Subsecretaría de Previsión Social.
Ing. Comercial (U. de Chile)

Diego Vidal G.

Asesor del Ministro del Trabajo y Previsión Social.
M.Sc.(c) (U. de Chile)

Claudia Órdenes C.

Analista del Área de Estudios Actuariales del Departamento de Estudios, Dipres.
M.Sc. (U. de Chile)

Editado por el área de Comunicaciones de la Dirección de Presupuestos.

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Todos los derechos reservados Registro de Propiedad Intelectual
©A-Pendiente ISBN: Pendiente

Diseño y Diagramación: M. Martínez V.

Fecha de publicación: Diciembre 2022

Las opiniones aquí contenidas pertenecen a los autores y no necesariamente son compartidas por la Dirección de Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.



CONTENIDO

Glosario	4
Introducción	5
A. Antecedentes: Sistema de Pensiones Solidarias	6
1. Sistema de Pensiones Solidarias	6
2. Unidad de análisis del Sistema de Pensiones Solidarias	6
3. Instrumento Técnico de Focalización (ITF) del Sistema de Pensiones Solidarias	8
4. Puntaje de Focalización Previsional (PFP) del Sistema de Pensiones Solidarias	8
B. Ley N°21.419 – Pensión Garantizada Universal	11
1. Descripción de la ley	11
2. Tiempos de implementación	13
C. Nuevo Instrumento Técnico de Focalización para la PGU (ITF PGU)	14
1. Antecedentes	14
2. Definición del test de afluencia en la ley N°21.419	15
3. Definición del ITF PGU	16
3.1 Eliminación de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)	16
3.2 Eliminación del descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario a los ingresos laborales de las personas de mayores de 65 años	18
3.3 Definición de un nuevo algoritmo para la construcción de las rentas de capital	18
4. Impacto de los cambios propuestos en el valor del Umbral Casen	20
D. Disposiciones legales	21
1. Reglamento PGU	21
2. Resolución Exenta N°77	22
3. Oficio Ordinario N°14.628, de julio de 2022, de la Superintendencia de Pensiones	34
E. Mejora Continua	27
Bibliografía	28
Anexo Técnico 1: Fórmula de la variable de rentas de capital utilizada en el ITF	30

GLOSARIO

APS:	Aporte Previsional Solidario
ATEP:	Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales
Capredena:	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
Casen:	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEEL:	Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Universidad Católica
CGI:	Capacidad Generadora de Ingresos
CSE:	Calificación Socioeconómica
Dipreca:	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
Dipres:	Dirección de Presupuestos de Chile
FPS:	Ficha de Protección Social
IPC:	Índice de Precios al Consumidor
IPS:	Instituto de Previsión Social
ISL:	Instituto de Seguridad Laboral
ITF:	Instrumento Técnico de Focalización
MDSF:	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
PBS:	Pensión Básica Solidaria
PFP:	Puntaje de Focalización Previsional
PGU:	Pensión Garantizada Universal
PMAS:	Pensión Máxima con Aporte Solidario
RC:	Registro Civil
RSH:	Registro Social de Hogares
SII:	Servicio de Impuestos Internos
SP:	Superintendencia de Pensiones
SPS:	Sistema de Pensiones Solidarias
Subprev:	Subsecretaría de Previsión Social
TGR:	Tesorería General de la República

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene por objetivo contextualizar y explicar el mecanismo de focalización establecido para la asignación del beneficio de Pensión Garantizada Universal (PGU), creado con la promulgación de la ley N°21.419, el 26 de enero de 2022. La PGU reemplaza los beneficios solidarios de vejez vigentes desde 2008, con el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), representando una mejoría tanto en términos de cobertura como de suficiencia de la prestación.

Entre el 1 de febrero y el 31 de julio de 2022, los requisitos para acceder a la PGU fueron los que aplicaban al SPS, especificados en la ley N°20.255 antes de ser modificada por la ley N°21.419. Desde el 1 de agosto de 2022, se estableció que dentro de los requisitos para acceder a la PGU se encontraban haber cumplido 65 años, no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile y acreditar residencia en el país por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos.

Asimismo, el artículo 25 de la precitada ley mencionaba que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, debía establecer el o los instrumentos necesarios para acreditar el requisito de focalización del beneficio, considerando al menos el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a este.

A partir de una revisión bibliográfica del concepto de test de afluencia, de una revisión del marco legal, y de cotejar diferentes alternativas, el Instrumento Técnico de Focalización para la PGU (ITF PGU) se definió a partir del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, pero fijando los siguientes cambios:

- a) El ajuste de la población objetivo en el Umbral Casen, dado que ahora debía excluir a las personas que integraran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile.
- b) La eliminación de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI).
- c) La eliminación del descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) a los ingresos laborales de las personas de 65 años o más.
- d) La definición de un nuevo algoritmo para la construcción de las rentas de capital.

En dicha línea, la Subsecretaría de Previsión Social, el 12 de julio de 2022, dictó la resolución exenta N°77 que definía la fórmula matemática para obtener el Puntaje de Focalización Previsional (PFP) necesario para aplicar el ITF PGU, además del puntaje de corte a partir del cual las personas ya no se focalizarían al beneficio.

La Subsecretaría de Previsión Social (Subprev) y la Dirección de Presupuestos (Dipres) acuerdan seguir trabajando, en conjunto con el Instituto de Previsión Social, Superintendencia de Pensiones, Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Servicio de Impuestos Internos en la evaluación al ITF PGU, con el objetivo de presentar mejoras legales y administrativas al instrumento que permitan avanzar hacia la universalización de este derecho social.

CONTENIDOS

Luego de esta sección introductoria, el presente documento se compone de cinco secciones adicionales. En la primera sección, se exponen los antecedentes relacionados al Sistema de Pensiones Solidarias, considerando una descripción de la unidad de análisis y una explicación del mecanismo de focalización vigente. A continuación, se detallan los principales aspectos de la Ley N°21.419 relacionados con los requisitos de acceso al beneficio PGU, la determinación del monto y los tiempos de implementación. Posteriormente, se entregan los antecedentes barajados en la definición del instrumento de focalización PGU, además de las determinaciones técnicas acordadas, identificando el impacto en el valor del umbral de corte para la asignación del beneficio. Luego, se explican las disposiciones legales que debieron ser trabajadas y publicadas para efectos de otorgar el beneficio PGU en su segunda etapa de implementación (desde agosto del presente año). Finalmente, la última sección aborda las posibles mejoras legales y administrativas al mecanismo de focalización PGU.

A. ANTECEDENTES: SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

1. SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

El Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), establecido en la ley N°20.225, fue creado para garantizar que los individuos de la tercera edad o con invalidez tuvieran acceso a una Pensión Básica Solidaria (PBS), si es que no tenían derecho a una pensión contributiva, o a un Aporte Previsional Solidario (APS), si es que los ahorros para su pensión eran insuficientes para alcanzar un nivel mínimo de pensión. La ley determinaba que los beneficios se financiaban con recursos estatales, e iban dirigidos a las personas de menores ingresos, condición determinada mediante el Instrumento Técnico de Focalización (ITF).

Desde febrero de 2022, la PBS solo existe para los solicitantes de invalidez, alcanzando un valor de \$193.935 a noviembre de 2022 (PBS Invalidez), mientras que el APS existe tanto para invalidez como vejez. La PBS de Invalidez, que se entrega a quienes tienen entre 18 y 65 años, requiere una declaración de invalidez por las Comisiones Médicas definidas en el decreto ley N°3.500, acreditar cinco años de residencia en el país en los últimos seis años anteriores a la solicitud del beneficio e integrar un grupo familiar perteneciente al 80% de más pobre de la población del país.

En cuanto al APS Invalidez, se entrega a las personas entre 18 y 64 años cuya pensión base¹ se encuentra por debajo de la PBS de Invalidez. La fórmula de cálculo del monto del beneficio es tal que se reduce a medida que la pensión base aumenta. Respecto a los requisitos de acceso, también requiere acreditar cinco años de residencia en Chile en los últimos seis años anteriores a la solicitud del beneficio e integrar un grupo familiar perteneciente al 80% más pobre de la población del país, no obstante, la condición de invalidez se puede acreditar por medio de una declaración de invalidez por parte de las Comisiones Médicas definidas en el decreto ley N°3.500 o por ser beneficiario de una pensión de invalidez.

Asimismo, los beneficios de APS de Vejez se entregan a aquellas personas de 65 años o más, que tienen una pensión base menor a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), cuyo valor alcanza los \$573.079 a noviembre de 2022. El beneficio se reduce a medida que la pensión base aumenta. Desde febrero de 2022, la ley N°21.419 establece que no se seguirán concediendo nuevos beneficios de APS Vejez, sin embargo, se seguirán pagando en aquellos casos de pensionados de AFP con retiro programado cuyo monto del beneficio se calcula como una Pensión Final Garantizada (PFG)², y que supera el valor de la Pensión Garantizada Universal (PGU). Dentro de los requisitos de acceso se encuentra tener una residencia en el país de al menos 20 años desde que el solicitante cumplió 20 años e integrar un grupo familiar perteneciente al 60% de más pobre de la población del país.

Un requisito transversal a todos los beneficios del SPS es no imponer ni recibir pensiones (como titular o beneficiario de sobrevivencia) de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca) ni de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena).

A continuación, se describe la unidad de análisis y el ITF utilizados para efectos de evaluar el nivel de pobreza de la población que postula al SPS.

2. UNIDAD DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

En los orígenes de la ley N°20.255 se establecía que, entre los requisitos para ser beneficiario del Sistema de Pensiones Solidarios, se encontraba **"Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile** conforme a lo establecido en el artículo 32° de esta ley".

¹ La pensión base corresponde a la suma de la pensión autofinanciada de referencia (PAFE), de las pensiones de sobrevivencia del DL N°3.500 y de la ley N° 16.744, y de las pensiones de los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social (IPS).

² La ley N°21.190, de diciembre de 2019, cambió la forma de cálculo del APS de Vejez para los nuevos beneficiarios que se encontraban pensionados en la modalidad de retiro programado.

Para efectos de evaluar el cumplimiento de este requisito, el artículo 4° señalaba que el grupo familiar estaba compuesto por el potencial beneficiario y las personas que respecto a él tuviesen alguna de las siguientes calidades:

- a) Cónyuge o conviviente civil (este último, a partir de la modificación introducida por el artículo 31 i) de la ley N°20.830, que crea el Acuerdo de Unión Civil);
- b) Hijos menores de 18 años;
- c) Hijos menores de 24 años si se encuentran estudiando en cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

La normativa también señalaba que el eventual beneficiario podría solicitar que fuesen consideradas en su grupo familiar las siguientes personas, siempre y cuando compartieran con éste el presupuesto familiar:

- d) La madre o el padre de sus hijos, no comprendidos en la letra a), y
- e) Sus hijos inválidos, mayores de 18 años y menores de 65, y sus padres mayores de 65 años, en ambos casos cuando no pudieran acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia.

Adicionalmente, el eventual beneficiario también podría solicitar que no fuesen considerados en su grupo familiar las personas señaladas en las letras a), b) y c), siempre que no compartieran con éste el presupuesto familiar. Para efectos de acceder a los beneficios del sistema solidario, se consideraría el grupo familiar que el petitionerario tuviese a la época de presentación de la respectiva solicitud.

El establecimiento del grupo familiar como la unidad de análisis para la asignación de los beneficios del Pilar Solidario tuvo las siguientes razones y/o objetivos (Bravo & Ruiz, 2020).

- Asegurar cierta autonomía del adulto mayor³, lo que permitía que la persona lograra mantener un nivel de consumo individual que satisficiera al menos sus necesidades básicas, independiente del resto de los ingresos de su hogar.

Además, anterior al Pilar Solidario se observaba una menor cobertura de los beneficios que entregaba el Estado a los pensionados (Pensiones Asistenciales (PASIS) y Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM)), dado que los requisitos que se establecían para acceder a éstas eran más estrictos⁴. Si bien con el grupo familiar se vinculaba al solicitante con otras personas, no impedía que dos cónyuges pudieran optar a los beneficios del SPS, contrario a lo que ocurría con las PASIS (Véase Biblioteca del Congreso Nacional (2018b), página 284, citado en (Bravo & Ruiz, 2020)).

- Una adecuada definición en la ley que no permitiera ambigüedades o dejara al reglamento la especificación de los componentes potenciales del grupo familiar. De esta manera, la ley N°20.255 estableció claramente la situación base y las excepciones.

En dicha línea, Bravo, D., & Ruiz, J. L. (2020) también mencionaron que, al comparar el concepto de grupo familiar con el de hogar, el primero tenía la ventaja de que podía definirse de manera precisa y que no dependía fuertemente de autorreportes.

³ Ya en la discusión parlamentaria de la ley N°20.255 se mencionaba que "El concepto de grupo familiar busca resguardar la autonomía económica del adulto mayor en la vejez y la operatividad del criterio para una mejor y más rápida entrega de los beneficios" (Biblioteca del Congreso Nacional (2018a), páginas 178 y 312, citado en Bravo, D., & Ruiz, J. L. (2020)).

⁴ Dentro de los requisitos para acceder a la PASIS se encontraba tener ingresos propios o per cápita del grupo familiar inferior al 50% del valor de una pensión mínima mensual. En el caso de la GEPM, va destinada a personas afiliadas a una AFP, cuyo saldo se agotó o tiene una renta vitalicia menor a la pensión mínima vigente.

3. INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN (ITF) DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

El ITF se estableció en el Reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias (decreto supremo N°23 de 2008 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social), definiéndose como el mecanismo que permite evaluar el nivel de pobreza de la población para efectos de poder asignar los **beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias**⁵. Además, permite asignar el **beneficio de exención en la cotización de salud** para pensionados mayores de 65 años (ley N°20.864, que modifica la ley N°20.531) (Martínez & Vidal, Nota Ciudadana N°1: Instrumento Técnico de Focalización, 2019).

En específico, el ITF permite determinar si es que la persona postulante a estos beneficios forma parte de un grupo familiar perteneciente al 60% u al 80% más pobre de la población de Chile, lo que se define a partir de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) igual o inferior a 1.206 o a 1.876 puntos, respectivamente. Si bien, en los inicios de la ley N°20.255 los beneficios previsionales solidarios focalizaban en el 60% de menores ingresos, actualmente tanto los beneficios previsionales de invalidez como la exención de cotización de salud focalizan en el 80% más pobre de la población del país.

En líneas generales, el PFP representa una aproximación al ingreso per cápita del grupo familiar, ajustado por un índice de necesidades, que considera las economías de escala y el grado de dependencia funcional de sus integrantes, y transformado en un puntaje.

El encargado de ejecutar el ITF es el IPS, el que utiliza información entregada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)⁶, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las Compañías de Seguros, el Servicio de Impuestos Internos (SII), las mutualidades de Empleadores de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP), el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), Capredena, Dipreca y la Tesorería General de la República (TGR).

El reglamento establece que una vez al año se debe realizar un procedimiento de revisión masiva a los titulares de los beneficios solidarios que ese año completen 36 meses desde su concesión o última revisión, con el fin de analizar si es que el beneficiario sigue cumpliendo los requisitos de focalización. En el caso de que el PFP recalculado en este procedimiento se encuentre por sobre el umbral establecido, el beneficiario será seleccionado para volver a ser evaluado al siguiente año (con información actualizada). Si en esta segunda evaluación mantiene un puntaje superior al requerido, el IPS deberá extinguir el beneficio, existiendo la posibilidad de interponer un recurso de reposición.

Finalmente, vale la pena mencionar que la focalización en el ITF es distinta a la Calificación Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares (RSH), ya que consideran diferentes unidades de análisis (hogar versus grupo familiar), los ingresos relevantes en cada mecanismo no son los mismos ni provienen necesariamente de las mismas fuentes de información y, si bien ambos consideran un índice de necesidades, éstos no se construyen con las mismas fórmulas ni parámetros.

4. PUNTAJE DE FOCALIZACIÓN PREVISIONAL (PFP) DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

Como se mencionó previamente, el PFP busca aproximarse a un "ingreso per cápita" del grupo familiar, con ajustes que consideran necesidades relacionadas a la dependencia funcional y economías de escala. El cálculo del PFP del SPS considera tres componentes principales (Subsecretaría de Previsión Social, 2011; Martínez & Vidal, Nota Técnica N°12: Estimación Umbral CASEN 2017, 2021):

- 1) Una estimación del potencial ingreso laboral que los integrantes del grupo familiar podrían recibir en el mercado laboral, según sus características observables, tales como sexo, nivel educacional, comuna de residencia, situación ocupacional, entre otras. Esta estimación se denomina **Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)**.

⁵ Durante los dos primeros años de vigencia del SPS se utilizó para estos efectos la Ficha de Protección Social.

⁶ Para la construcción de los insumos proporcionados al IPS, el MDSF recababa información del Registro Social de Hogares (RSH), Registro Civil (RC), Ministerio de Educación, Programas Sociales, entre otros.

- 2) Los **ingresos efectivos** del grupo familiar, incluyendo ingresos laborales, de pensiones, de rentas de capital y otros ingresos, con excepción de aquellos provenientes del Sistema de Pensiones Solidarias (PBS y APS).
- 3) Un **índice de necesidades** que contabiliza el número de personas que integran el grupo familiar, considerando economías de escala y el grado de dependencia funcional de cada uno de sus miembros.

La fórmula del PFP del SPS corresponde a (Subsecretaría de Previsión Social, 2017):

$$PFP_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{ (CGI_{i,g} \times (1-p_{i,g})) + Y_{i,g} \times p_{i,g} \} + YP_{i,g}}{IN_g} \times F \quad (1)$$

Donde:

- ng : Número de integrantes del grupo familiar g .
- PFP_g : Puntaje de focalización previsional para el grupo familiar g .
- $CGI_{i,g}$: Capacidad generadora de ingreso del individuo i en el grupo familiar g .
- $p_{i,g}$: Ponderador de los ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g .
Se asignan los siguientes valores, según sexo y edad:

EDAD MUJER	EDAD HOMBRE	$P_{i,g}$
16 a 51	16 a 56	0,1
52	57	0,2
53	58	0,3
54	59	0,4
55	60	0,5
56	61	0,6
57	62	0,7
58	63	0,8
59	64	0,9
60 o más	65 o más	1,0

- $Y_{i,g}$: Ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g .
- $YP_{i,g}$: Ingresos permanentes y otros ingresos provenientes de bienes de capital físicos y financieros del individuo i en el grupo familiar g .
- IN_g : Índice de necesidades del grupo familiar g .
- F : Factor de transformación monótona del instrumento.

Adicionalmente, el Índice de Necesidades (IN) se define como:

$$IN_g = \sum_{i=1}^{ng} FDA_{i,g,s} - 0,3 \times (n_g - 1) \quad (2)$$

Donde $FDA_{i,g,s}$ corresponde al factor de dependencia ajustado por edad del individuo i , de sexo s y perteneciente al grupo familiar g . El $FDA_{i,g,s}$ se determina como:

$$FDA_{i,g,s} = \begin{cases} FD_{i,g} & edad_{i,g} < 65 \\ FD_{i,g} + \frac{FD_{Leve} - FD_{Sano}}{EV_{65,s}} \times (edad_{i,g} - 65) & 65 \leq edad_{i,g} \leq 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} + FD_{Leve} - FD_{Sano} & edad > 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} & FD_{i,g} = FD_{Sev} \end{cases} \quad (3)$$

Siendo $EV_{65,s}$ la esperanza de vida a los 65 años según el sexo s y $FD_{i,g}$ el factor de dependencia del individuo i del grupo familiar g , que toma valor 1 para individuos sanos, 1,2353 para autovalentes, 1,4706 para dependientes leves, 1,8235 para dependientes moderados y 2,3774 para dependientes severos.

En palabras simples, esta fórmula indica que el factor de dependencia de los mayores de 65 años, siempre que no se encuentren en condición de dependencia severa, incrementa gradualmente desde dicha edad hasta aquella en que se alcanza la esperanza de vida a los 65 años, según sexo. La gradualidad de este aumento está dada por el término $\frac{FD_{Leve} - FD_{Sano}}{EV_{65,s}}$, que corresponde a la diferencia entre los valores de los factores de dependencia leve y sano, dividido en el número de años de esperanza de vida a los 65 años. Para los individuos de edad superior a aquella en que se alcanza la esperanza de vida a los 65 años, el factor de dependencia se verá incrementado en el monto que resulte de la diferencia entre los factores de dependencia leve y sano.

Por último, es importante destacar que el Factor de transformación monótona (F) cumple el objetivo de transformar el PFP desde un valor tipo "ingreso per cápita", expresado en pesos, a uno tipo "puntaje", definido en torno al puntaje de corte establecido, que en los inicios del SPS correspondió al percentil 60 (1.206 puntos). Este factor se calcula como:

$$F = \frac{1.206}{\text{Umbral CASEN}} \quad (4)$$

El valor del Umbral Casen, necesario para calcular el F en la fórmula del PPF , es proporcionado al IPS por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda, con copia a la Superintendencia de Pensiones.

Este Umbral se estima a partir de los datos de la última versión disponible de la encuesta de Casen, replicando en ésta el valor monetario del PPF de cada individuo -considerando su respectivo grupo familiar-, y luego identificando aquel valor del PPF asociado al individuo que se ubica en el percentil de corte, una vez que estos son ordenados de manera ascendente en función del valor monetario del PPF .

La estimación periódica de este Umbral responde a la lógica de ir reflejando correctamente la distribución y el nivel de ingresos de la población del país, por lo que su actualización es de vital importancia para el correcto funcionamiento del ITF. La metodología de la última actualización vigente, correspondiente a la realizada con Casen 2017⁷, puede ser revisada en la Nota Técnica N°12, de la Subsecretaría de Previsión Social (Martínez & Vidal, 2021)⁸.

En síntesis, el PPF , antes de ser transformado a puntaje, puede ser interpretado como un ingreso per cápita del grupo familiar ajustado por un índice de necesidades. Al aplicar la transformación monótona, el PPF queda expresado como un puntaje, el que deber ser menor o igual al límite definido para que el solicitante cumpla el requisito de focalización.

Finalmente, es labor del IPS expresar todos los valores monetarios de los componentes del PPF , incluido el Umbral Casen, en pesos del período base utilizado por el SII, que proporciona información de la última operación renta (ingresos por honorarios y rentas de capital).

⁷ Dado que la Casen 2020 se levantó en plena pandemia (noviembre 2020), en un momento especialmente malo para los ingresos de las y los chilenos, y que por la metodología de levantamiento (telefónica y presencial) se redujo fuertemente el cuestionario (módulo salud), la recomendación del MDSF fue que el Umbral no se actualizara considerando Casen 2020.

⁸ Disponible en <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/N%C2%B012%20E2%80%93%20Estimaci%C3%B3n%20del%20Umbral%20CASEN%202017.pdf>

B. LEY N°21.419 – PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL

1. DESCRIPCIÓN DE LA LEY

La Pensión Garantizada Universal (PGU), establecida por la ley N°21.419 de enero de 2022, es un beneficio de carácter no contributivo que reemplaza a la Pensión Básica Solidaria (PBS) de Vejez y, cuando corresponda, también al Aporte Previsional Solidario (APS) de Vejez del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS).

La PGU consiste en un beneficio mensual que, a noviembre de 2022, alcanza un monto máximo de \$193.917, reajutable automáticamente el 1 de febrero de cada año, según la variación anual positiva del IPC.

Entre el 1 de febrero y el 31 de julio de 2022, los requisitos para acceder a la PGU fueron los que aplicaban a la PBS o al APS de Vejez, especificados en la ley N°20.255 antes de ser modificada por la ley N°21.419. Desde el 1 de agosto de 2022, los requisitos para acceder a la PGU son haber cumplido 65 años, no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile y acreditar residencia en el país por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos⁹. Finalmente, se podrá aplicar al beneficio independientemente de si el solicitante se encuentra trabajando o no al momento de la solicitud¹⁰.

Para la determinación del monto de la PGU se definieron los conceptos de pensión inferior y superior, siendo el primero el monto a partir del cual empieza a disminuir el beneficio (pensión inferior) y el segundo el monto a partir del cual se extingue la PGU (pensión superior). De esta forma, el solicitante debe contar con una pensión base¹¹ menor a la pensión superior (\$1.048.200 a noviembre de 2022).

En concreto, la fórmula de la PGU corresponde a:

$$PGU = \begin{cases} PGU_{MAX} & PB \leq PI \\ PGU_{MAX} \cdot \frac{PS - PB}{PS - PI} & PB > PI \end{cases} \quad (5)$$

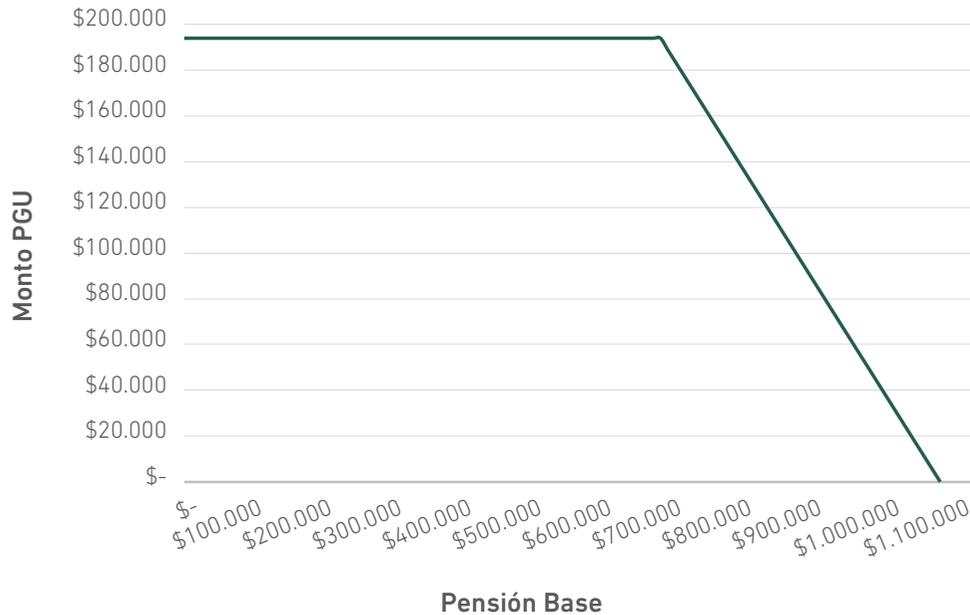
Donde PGU_{MAX} corresponde al monto máximo de la Pensión Garantizada Universal (\$193.917 a noviembre de 2022), PI al monto de la Pensión Inferior (\$660.366 a noviembre de 2022), PS al monto de la Pensión Superior (\$1.048.200 a noviembre de 2022) y PB a la Pensión Base del beneficiario. Esta fórmula se aprecia gráficamente en la Figura 1.

⁹ Para este requisito de residencia, se consideran los años contados desde que el solicitante cumplió veinte años; y, en todo caso, por el lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

¹⁰ Solo se excluyen de este beneficio a los pensionados y/o afiliados a Capredena o Dipreca.

¹¹ La pensión base corresponde a la suma de la pensión autofinanciada de referencia (PAFE), de las pensiones de sobrevivencia del D.L. N°3.500 y de la ley N°16.744, y de las pensiones de los regímenes administrados por el IPS.

La PAFE se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales. Considera la edad, el grupo familiar, el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias a la fecha de pensionarse, y el valor del bono de reconocimiento y el bono por hijo a la fecha.

Figura 1: Monto de la Pensión Garantizada Universal según el nivel de la Pensión Base

Fuente: Elaboración propia

Producto de la entrada en vigencia de la ley N°21.419, fueron traspasadas automáticamente a la PGU todas las personas que poseían una PBS o un APS de Vejez, sin necesidad de que hicieran una solicitud o trámite adicional. La excepción a esta regla la constituyeron los pensionados con APS de Vejez pensión garantizada cuya pensión final era mayor a la PGU máxima, ya que para este grupo el IPS, a partir de mayo de 2022, debió asignarlos al beneficio de mayor valor presente entre el APS y la PGU.

Asimismo, para efectos de verificar el requisito de focalización, la ley N°21.419 define al grupo familiar de la misma forma que la ley N°20.255. Es decir, el grupo familiar estará compuesto por el eventual beneficiario y las personas que tengan respecto de aquél las siguientes calidades:

- a) Cónyuge o conviviente civil.
- b) Hijos o hijas menores de 18 años de edad.
- c) Hijos o hijas mayores de 18 años de edad, pero menores de 24 años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

El eventual beneficiario podrá solicitar que no sean considerados en su grupo familiar las personas señaladas cuando no compartan con éste el presupuesto familiar. Además, el petionario podrá solicitar que sean considerados en su grupo familiar las personas que tengan respecto de aquél las siguientes calidades, siempre que compartan con éste el presupuesto familiar:

- d) Madre o padre de sus hijos o hijas, no comprendidos en la letra a), e
- e) Hijos o hijas inválidos, mayores de 18 años de edad y menores de 65, y padres mayores de 65 años, en ambos casos cuando no puedan acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia señalado en la letra c) del artículo 16° de la ley N°20.255.

Para acreditar el requisito de focalización se definió un nuevo instrumento de focalización que consideró, al menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste.

2. TIEMPOS DE IMPLEMENTACIÓN

La ley N°21.419 establece en su artículo 1° transitorio que el reglamento de la PGU, que debía establecer la forma de acreditar los requisitos y las demás normas necesarias para la aplicación de la PGU (artículo 25 de la referida ley), se debía dictar a más tardar el 1 de julio de 2022. Por su parte, el artículo 2° transitorio disponía que la ampliación de la cobertura del 60% de la población total al 90% de la población de 65 o más años para acceder a la PGU, medida de acuerdo con el nuevo instrumento de focalización, se iniciaría a partir del 1 de agosto de 2022. Desde esa fecha, las personas que cumplieran con los requisitos de acceso al beneficio tenían derecho al mismo.

En cumplimiento a la disposición legal, el reglamento de la PGU, decreto supremo N°52 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fue dictado con fecha 8 de junio de 2022, antes del plazo máximo establecido en la ley, y publicado en el Diario Oficial el 5 de julio de 2022, previa toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.

Por su parte con fecha 12 de julio de 2022, se dictó la resolución exenta N°77, de la Subsecretaría de Previsión Social, que fija el puntaje de focalización previsional y la fórmula para calcularlo, indispensables para la aplicación del nuevo instrumento de focalización establecido en la ley N°21.419.

C. NUEVO INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PARA LA PGU (ITF PGU)

1. ANTECEDENTES¹²

Especificando lo mencionado en la sección anterior, es el artículo 10° de la ley N°21.419 el que establece los requisitos de elegibilidad (edad, afluencia y residencia) para acceder a la PGU. En particular, la letra b) de este artículo prescribe que podrán ser beneficiarias de la PGU las personas que no integren un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile.

Por su parte, el artículo 25 de la referida normativa delega a un reglamento, dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito por el Ministerio de Hacienda, la obligación de establecer el o los instrumentos de focalización y procedimientos que utilizará el IPS para determinar el requisito de afluencia. Este(os) instrumento(s) debe(n) considerar, a lo menos, dos factores: (1) el ingreso per cápita del grupo familiar y (2) un test de afluencia al grupo familiar, definido en los siguientes términos:

“Un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito además por el Ministro de Hacienda, establecerá la forma de acreditar los requisitos establecidos para el otorgamiento de la Pensión Garantizada Universal; determinará la forma en la cual se acreditará la composición del grupo familiar conforme al artículo 11; señalará el o los instrumentos de focalización y procedimientos que utilizará el Instituto de Previsión Social para determinar lo establecido en la letra b) del artículo 10, considerando, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste.”

Adicionalmente, **la ley no condiciona el diseño del test de afluencia a la inclusión de variables obligatorias**, pues señala que dicho test “podrá incluir variables indicativas de ingreso y patrimonio”. En tal sentido, la ley garantiza flexibilidad en el diseño del instrumento de focalización, fijando solo dos parámetros: el instrumento debe considerar el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste. En consecuencia, puede limitarse solo a la variable indicativa de ingresos y no considerar la de patrimonio, pues la inclusión de ambas es facultativa.

La Tabla 1 compara el Instrumento Técnico de Focalización de la ley N°20.255, con el nuevo Instrumento de Focalización que establece la ley N°21.419.

Tabla 1: Comparación entre Instrumentos de Focalización, considerando aspectos legales

CARACTERÍSTICAS	INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN SPS	INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PGU
Unidad de análisis	Grupo Familiar	Grupo Familiar
Población objetivo	Población total	Población de 65 años o más
Criterio de focalización	Incluir al 60% más pobre	Excluir al 10% más rico
Considerar al menos	Ingreso per cápita	Ingreso per cápita y test de afluencia

Fuente: Elaboración propia.

¹² Se agradece el apoyo técnico de Natalia Arena, asesora legal de la Subsecretaría de Previsión Social, en la elaboración de estos antecedentes.

2. DEFINICIÓN DEL TEST DE AFLUENCIA EN LA LEY N°21.419

Según consta en la historia de la ley N°21.419, en un inicio, el proyecto legislativo solo mencionaba como parámetros del instrumento de focalización el ingreso per cápita y el test de afluencia, sin definir este último. Así, durante el debate de la iniciativa, la Superintendencia de Pensiones indicó que “el análisis técnico permitirá determinar si se evaluará sólo en función de ingresos, o se incorporará evaluación de patrimonio” (BCN, Historia de la Ley N° 21.419, p. 226).

Sin embargo, la falta de definición fue objeto de críticas en el Senado, lo que motivó que el Ejecutivo presentara la siguiente indicación:

“Con todo, el o los instrumentos de focalización no deberán considerar como parte del patrimonio del beneficiario el valor de su vivienda principal. El test de afluencia a que se refiere el presente inciso tendrá por objeto la identificación de quienes pertenezcan a un grupo familiar, según lo dispuesto en el artículo 11, que se encuentre en el 10% más rico de la población de 65 años o más, y deberá utilizar para estos efectos criterios que consideren la autonomía presupuestaria del grupo familiar del beneficiario; e indicadores tanto de ingresos como de patrimonio, que permitan establecer la afluencia del grupo familiar”.

La indicación apuntaba a que las variables indicativas de ingresos y patrimonio debían ser de consideración obligada para la construcción del test de afluencia. El texto de la indicación fue aprobado por la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado.

Posteriormente, la Comisión de Hacienda del Senado lo modificó a su redacción actual, esto es:

“[e]l test de afluencia (...) se entenderá como un instrumento de medición, que podrá incluir variables indicativas de ingreso y patrimonio, con el fin de permitir la identificación de quienes cumplen con el requisito establecido en el literal b) del artículo 10 para ser beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal, y deberá considerar para estos efectos criterios que contemplen la autonomía presupuestaria del grupo familiar del beneficiario. Con todo, el o los instrumentos de focalización no deberá considerar como parte del patrimonio del beneficiario el valor de la vivienda principal”.

De lo anterior se deduce que la inclusión de las variables indicativas de ingreso y patrimonio en el test de afluencia es facultativa para la autoridad técnica, quedando a definición de los equipos técnicos encargados de la construcción del nuevo instrumento de focalización.

Sumado a esto último, cabe destacar la interpretación de la Superintendencia de Pensiones en el oficio ordinario N°5.210, de fecha del 28 de marzo, en donde evaluó la factibilidad de utilizar el Instrumento de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias en la focalización de la PGU. Esta Superintendencia concluyó que, efectuando un análisis de las normas y dado que el Puntaje de Focalización Previsional del Pilar Solidario contempla variables indicativas de ingreso, dicho instrumento podría ser interpretado como un test de afluencia, siempre y cuando se apliquen los cambios necesarios para focalizar en la población de 65 años o más.

Por último, a partir de una revisión bibliográfica fue posible definir el test de afluencia como una prueba de medios, es decir, como una metodología de focalización que permite comparar recursos efectivos tales como los ingresos y/o patrimonio de un individuo o un hogar con algún umbral o corte para efectos de asignar los beneficios (Coady, Ghosh, & Hoddinott, 2004), pero con el objetivo de descartar a la población que está en la cola superior de la distribución.

Por lo tanto, **un test de afluencia se entiende como una prueba de medios que, mediante variables de ingreso y/o patrimonio, permitirá verificar el nivel de riqueza de la población de interés, descartando a la población más rica** (Bravo & Ruiz, 2020).

3. DEFINICIÓN DEL ITF PGU

La Subsecretaría de Previsión Social y la Dirección de Presupuesto con el apoyo de la Mesa Técnica Intersectorial para la revisión, análisis y propuestas de mejoras al Instrumento Técnico de Focalización del SPS¹³, trabajaron en la construcción del nuevo Instrumento Técnico de Focalización de la PGU, teniendo en cuenta la definición del test de afluencia discutido en el punto anterior. Como resultado, se estableció que el mecanismo de focalización PGU se basaría en el Instrumento Técnico de Focalización del Pilar Solidario, descrito en la sección A de este documento, pero fijando los cambios necesarios para aplicar correctamente el test de afluencia. Estos cambios fueron:

- a) El ajuste de la población objetivo en el Umbral Casen, el que ahora debía excluir a las personas que integraran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile.
- b) La eliminación de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI).
- c) La eliminación del descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) a los ingresos laborales de las personas de 65 años o más.
- d) La definición de un nuevo algoritmo para la construcción de las rentas de capital.

Se recuerda de la sección A que el Umbral Casen se estima a partir de los datos de la encuesta Casen 2017, elaborada por el MDSF. En términos generales, para el caso de la PGU, la estimación se logra replicando en la encuesta el valor monetario del PFP de cada individuo mayor de 65 años -considerando su respectivo grupo familiar-, y luego identificando aquel valor del PFP asociado al individuo que se ubica en el percentil 90, una vez que estos son ordenados de manera ascendente en función del valor monetario del PFP. Durante la construcción del Umbral Casen para el ITF PGU, también se consideraron los cambios en los puntos b), c) y d), anteriormente mencionados.

A continuación, se profundiza en los cambios introducidos al nuevo ITF PGU con respecto al ITF del SPS. La mayor parte de los argumentos técnicos se derivan del trabajo realizado en el contexto de la Mesa Técnica Intersectorial del ITF SPS.

3.1 ELIMINACIÓN DE LA CAPACIDAD GENERADORA DE INGRESOS (CGI)

La existencia de la CGI en el ITF del SPS, como una vía para estimar los potenciales ingresos de los individuos, es una herencia de la extinta Ficha de Protección Social (FPS), antecesora del RSH¹⁴, la que entre 2008 y 2010 fue utilizada para determinar la focalización en el SPS.

Los instrumentos de focalización que utilizan este tipo de variables se denominan *proxy* de medios, y se caracterizan por estimar el nivel de ingresos de las personas indirectamente a partir de variables que se relacionan con la condición socioeconómica de éstas y se utilizan en países con alta predominancia de fuentes de ingresos informales en la población objetivo (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010), o en aquellos que no cuentan con buenos sistemas de información de ingresos (Álvarez & Aillañir, 2018), ya sea por su calidad como por el grado de acceso a éstos.

Justamente la CGI se originó en un contexto en que no existía información administrativa de los ingresos de los postulantes y sus grupos familiares (Bravo & Ruiz, 2020), por lo tanto, su objetivo era actuar como *proxy* de los ingresos de éstos. En sus orígenes, las variables relevantes para el cálculo de la CGI provenían exclusivamente de datos autorreportados levantados por la FPS, lo que ha ido cambiando a medida que ha aumentado la disponibilidad y calidad de los datos administrativos.

¹³ Esta instancia colaborativa de trabajo se constituyó el 31 de mayo de 2021, mediante resolución exenta N°463, con el objetivo de revisar el Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), abordando los aspectos necesarios para el correcto análisis e implementación de las propuestas consideradas pertinentes, e informar oportunamente los resultados a la Subsecretaría de Previsión Social y al Consejo Consultivo Previsional.

¹⁴ Desde el año 2016 comienza a operar el RSH, que corresponde a un test directo de medios que se nutre principalmente de registros administrativos.

Ahora bien, este contexto inicial no es el mismo que el actual, por lo que, considerando la utilización casi exclusiva de registros administrativos en el país y el desuso de la CGI en la focalización de los demás programas sociales luego del tránsito de la FPS al RSH, ya no se justificaría la incorporación de ésta en el ITF SPS (Bravo & Ruiz, 2020). De esto ya se tenía conciencia incluso en los últimos años de la FPS, ya que a esa altura se disponía de un gran volumen de información en la forma de registros administrativos que podrían ser usados para la evaluación directa de la situación socioeconómica (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010).

Como explican en el informe del CEEL (Bravo & Ruiz, 2020), *“la justificación original para la inclusión de la CGI era contar con un mecanismo que pudiera contrarrestar la subestimación de los ingresos en un modelo de focalización basado en una encuesta a beneficiarios, con información autorreportada disponible con baja frecuencia”*. Sin embargo, el actual volumen de registros administrativos disponible es mucho mayor al existente para cuando se implementó por primera vez el ITF, por lo que *“resulta cuestionable desechar la información efectiva sobre ingresos vigentes cuando ellos no son autorreportados y están disponibles con frecuencia mensual”*¹⁵.

Otro argumento que favorece la eliminación de la CGI apunta a la dificultad que existe a la hora de explicarla ante los solicitantes de beneficios solidarios. Por lo tanto, la consideración de ingresos estimados en ponderación o sustitución de sus ingresos efectivos, especialmente en aquellos casos en que los beneficiarios pudieran no cumplir el requisito de focalización como consecuencia de la inclusión de la CGI en su PFP, representa un riesgo reputacional acerca del instrumento de focalización. En conclusión, eliminar la CGI representa un paso importante hacia la transparencia del instrumento, esto con el objetivo de que los postulantes puedan comprender a cabalidad el mecanismo de asignación de los beneficios, y su posterior aprobación o rechazo.

Otra mirada a tener en consideración dice relación con el beneficio de exención de la obligación de cotizar el 7% para salud en aquellos casos de pensionados de 65 años o más que integren un grupo familiar perteneciente al 80% más pobre de la población de Chile. La ley N°20.531 establece que este beneficio se debe otorgar utilizando el Instrumento Técnico de Focalización de la ley N°20.255, y que la verificación de este requisito es labor del IPS, de acuerdo con los antecedentes que se disponen en el Sistema de Información de Datos Previsionales y los que le proporcionen los organismos públicos y privados (art. 56 de la ley N°20.255).

En este contexto, en agosto de 2012, mediante oficio ordinario N°20.158, la Superintendencia de Pensiones (SP) ofició al IPS, indicando que la metodología de cálculo del PFP para aquellos pensionados de las AFP, Compañías de Seguros de Vida e IPS que no pertenecían al SPS y que, por tanto, carecían de la FPS (ahora RSH) debía considerar un grupo familiar “modificado”, el que quedaría compuesto solo por hombres de 65 años o más, mujeres de 60 años o más y personas de 15 años o menos. La razón de esta decisión radicaba en que al carecer de FPS (actual RSH), no se podía acceder a los insumos necesarios para el cálculo de la CGI, limitando el grupo familiar solo a personas cuya CGI era igual a cero.

Lo anterior da origen a un problema adicional, a pesar de que tanto los cuerpos legales que regulan los beneficios del SPS como los que regulan la exención de la cotización de salud hacen referencia al mismo Instrumento Técnico de Focalización para efectos de determinar sus beneficiarios, en la práctica no es posible aplicarlos de la misma forma. Esta diferencia entre el PFP “oficial” calculado para los individuos del SPS y aquel PFP “administrativo” determinado para los potenciales beneficiarios de exención de salud sin RSH desaparecería en el caso de que se eliminara la CGI de la fórmula del PFP.

Finalmente, la eliminación de la CGI hace posible avanzar hacia una mayor eficiencia en el proceso de cálculo del PFP, dado que la construcción del grupo familiar podría radicarse en el IPS, utilizando como complemento la información del RSH. En efecto, dado que el algoritmo no dependerá de la CGI, que la construye el MDSF a pedido especial, a partir de una nómina acotada para cada proceso, es posible acortar los tiempos de procesamiento de la información en miras de una ejecución en línea.

Es directo notar que, con la **eliminación de la CGI, el instrumento de focalización pasará de ser un proxy de medios a una prueba de medios**, dado que no contendrá ninguna estimación para aproximar el ingreso de las personas. Esto va en línea con la definición de test de afluencia abordada anteriormente.

¹⁵ Ya en 2019, (Bravo, Hughes, & Órdenes, 2019) concluían en la misma dirección.

3.2 ELIMINACIÓN DEL DESCUENTO DE LA PENSIÓN MÁXIMA CON APORTE SOLIDARIO A LOS INGRESOS LABORALES DE LAS PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS

El descuento de la PMAS se diseñó en un contexto en que los beneficios solidarios de vejez se entregaban únicamente a las personas pensionadas, por lo tanto, la decisión de postular al beneficio no era independiente de la decisión de seguir trabajando, en la medida que había que encontrarse pensionado para acceder a éste. De esta forma, por medio del descuento del valor de la PMAS a los ingresos laborales de los adultos mayores de 65 años o más se pretendía contrarrestar el incentivo a dejar de trabajar que generaba el beneficio solidario de vejez.

Dado que para acceder o mantener el beneficio de la PGU no es necesario encontrarse pensionado, la decisión de transitar del mercado del trabajo a pensionarse, o de volver o mantenerse trabajando estando pensionado, no estaría relacionada con la decisión de postular al beneficio ni con la recepción del mismo. Por lo tanto, la propuesta consiste en eliminar el descuento de la PMAS aplicado actualmente a la focalización del Pilar Solidario.

Adicionalmente, el actual descuento de la PMAS en el ITF del SPS implica un tratamiento diferenciado de los ingresos en función de la procedencia de éstos. Es decir, para las personas de 65 años o más, el ingreso total que considera el PFP varía dependiendo de si son ingresos provenientes del trabajo o de otra naturaleza. Entonces, la modificación propuesta también pretende solucionar esta discrepancia y que, por ejemplo, si una persona solo recibe ingresos laborales de \$700.000 quede con el mismo puntaje que una persona pensionada que solo recibe ingresos por pensión de \$700.000, manteniendo todo lo demás constante.

3.3 DEFINICIÓN DE UN NUEVO ALGORITMO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS RENTAS DE CAPITAL

A partir de un análisis realizado por el IPS con información proveniente del SII se identificó que la variable rentas de capital¹⁶ presentaba valores por fuera del rango admisible, además de patrones de comportamiento sospechosos.

La variable de rentas de capital sí puede tomar valores negativos, ya que indicarían pérdidas de capital, no obstante, resultan extraños y difíciles de explicar aquellos valores mínimos y máximos muy extremos, tales como MM\$-1.301,843 y MM\$14.891,950, respectivamente, particularmente si se está hablando de personas naturales. También llama la atención que el grueso de las observaciones de la base de datos analizada presente un valor negativo, inclusive siendo mayor al número de observaciones que presenta un valor cero.

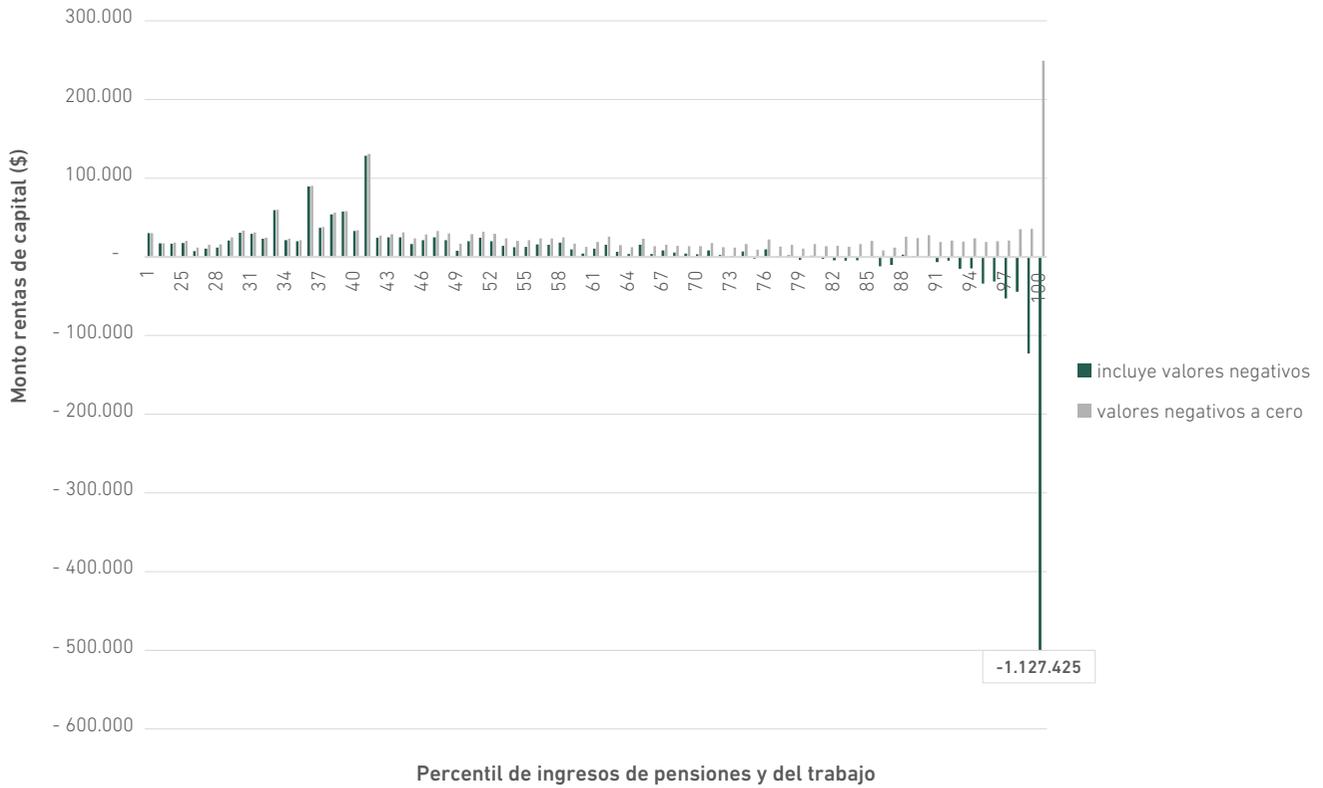
Adicionalmente, se revisó la relación entre las rentas de capital e ingresos de pensiones y del trabajo de los solicitantes del beneficio de la PGU a febrero de 2022. A partir de esta muestra se construyeron percentiles correspondientes a la suma de los ingresos de pensiones y del trabajo. Luego, para cada percentil se calculó el promedio de las rentas de capital, tomando en cuenta a todas las personas que componían dicho percentil.

La Figura 2 permite identificar tres hallazgos. Primero, se identifica que en todos los percentiles existen personas que perciben rentas del capital, lo que da cuenta de una definición de ingresos derivados del capital que no es exclusiva del percentil más rico de la distribución de ingresos. Segundo, que para percentiles de bajos ingresos el promedio de las rentas de capital es bajo, con excepción de los percentiles 36 al 41. Tercero, que los valores extremos negativos de capital están concentrados, en promedio, en los percentiles más altos, lo que apoya la necesidad de actualizar el algoritmo de construcción.

Las barras naranjas de la Figura 2 muestran el promedio de las rentas de capital por cada percentil, una vez que los valores negativos son reemplazados por cero. Se observa que el problema de ingresos negativos en los percentiles superiores mejora, no obstante, se insiste en que esta consiste en una solución parcial, ya que lo correcto sería capturar el verdadero valor asociado a las personas que actualmente presentan rentas de capital negativas.

¹⁶ En el Anexo Técnico N°1 se explica la actual fórmula de construcción de la variable.

Figura 2: Promedio de las rentas de capital, según percentil de la suma de ingresos de pensiones y del trabajo



Fuente: Dirección de Estudios Previsionales a partir de datos del Instituto de Previsión Social.

En conclusión, la SP, IPS, Dipres y Subprev acordaron establecer un nuevo algoritmo de construcción de la variable rentas de capital, en el que se reemplaza los valores negativos por cero. No obstante, esto corresponde a una solución transitoria, ya tanto Subprev, Dipres, IPS, SP, como el SII, se encuentran trabajando en la implementación de una nueva fórmula de construcción de los ingresos por renta de capital.

4. IMPACTO DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS EN EL VALOR DEL UMBRAL CASEN

En este apartado se pretende evaluar el impacto que tiene la nueva versión del instrumento de focalización en el valor monetario del Umbral de corte Casen, el cual debe ajustar su metodología en línea con los cambios propuestos al Puntaje de Focalización Previsional del Sistema de Pensiones Solidarias.

Este análisis consiste en calcular el Umbral Casen 2017, considerando una cobertura del 90% más pobre de la población de 65 años o más del país, evaluando los siguientes cambios propuestos:

1. Eliminación de la CGI
2. Eliminación del descuento de la PMAS

Hay que considerar que en la encuesta no hay ingresos de capital negativos, por lo que no se requiere incorporar esta propuesta en el análisis.

La Tabla 2 muestra el Umbral Casen al 90% de la población objetivo cuando se aplican o no las modificaciones. Como se observa, al comparar el umbral vigente con el umbral que considera los cambios propuestos, el valor aumenta 21,8%, pasando de \$408.445 a \$497.968 (pesos de diciembre de 2020).

Tabla 2: Valor del Umbral Casen 2017 para el 90% más pobre de la población de 65 años o más, con y sin modificaciones

UMBRAL CASEN 2017	PESOS A 2017	PESOS A 2020
Umbral vigente	\$375.578	\$408.445
Umbral con todos los cambios	\$457.438	\$497.468

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta Casen 2017.

D. DISPOSICIONES LEGALES

La ley N° 21.419 en su artículo 25, determina que un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito además por el Ministerio de Hacienda, establecerá la forma de acreditar los requisitos establecidos para el otorgamiento de la PGU; determinará la forma en la cual se acreditará la composición del grupo familiar; señalará el o los instrumentos de focalización y procedimientos que utilizará el IPS para determinar los requisitos establecidos en la misma, considerando, al menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste.

1. REGLAMENTO PGU

El 5 de julio de 2022 se aprueba el reglamento del beneficio de PGU establecido en la ley N°21.419, mediante el decreto supremo N°52. Este decreto regula el beneficio en conjunto con las normas de esta y de aquellas dictadas por la SP. En específico este reglamento regula la concesión, mantención, suspensión y extinción de la PGU, estipulando que:

1. El beneficio se debe solicitar a través de un formulario determinado por el IPS, de conformidad a las normas generales que imparta para este efecto la Superintendencia de Pensiones.
2. El IPS debe verificar el cumplimiento de los requisitos legales del solicitante para acceder al beneficio de la PGU con todos los antecedentes que disponga el Sistema de Datos Previsionales.
3. Para poder acreditar el requisito de residencia, el IPS requerirá a la Policía de Investigaciones de Chile la información que éste registre de los eventuales beneficiarios, sobre entradas y salidas del territorio de la República de Chile.
4. El IPS podrá, en cualquier momento, revisar el otorgamiento del beneficio de la PGU, mediante procedimientos y de acuerdo a la periodicidad que determine su Director Nacional, conforme a las normas generales que imparta al efecto la Superintendencia de Pensiones. El IPS deberá realizar una revisión anual general del cumplimiento de los requisitos respecto de los beneficios vigentes con antigüedad mayor a tres años desde su concesión.
5. El Instrumento de Focalización es el mecanismo que permite evaluar el nivel de riqueza de la población de 65 o más años para los efectos de asignar el beneficio de PGU de la ley N°21.419.

Es importante mencionar que en el artículo 25 de la referida ley se solicita que el reglamento fije el algoritmo de focalización para efectos de asignar el beneficio. Para esto, se entiende como algoritmo un “conjunto ordenado de operaciones sistemáticas para hacer un cálculo y hallar la solución de un tipo de problemas”¹⁷. Es decir, hace referencia a cuáles son los pasos que debe seguir el IPS con motivo de asignar el beneficio. El reglamento define el algoritmo de la siguiente manera:

“[...]El algoritmo de focalización constará de dos etapas:

- a) Etapa de consulta de los antecedentes disponibles en el Sistema de Información de Datos Previsionales en los términos establecidos en el Párrafo 3° del Título Segundo del presente reglamento, y*
- b) Etapa de aplicación del Instrumento de Focalización.”*

Además, añade: *“El referido instrumento considerará el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste. Dicho test estará basado en ingresos y considerará, al menos, un índice de necesidades del grupo familiar.”*

¹⁷ Definición del diccionario Oxford Languages.

Finalmente, señala que: “Como resultado de la aplicación del Instrumento de Focalización se obtendrá un puntaje de focalización previsional”. La Subsecretaría de Previsión Social con la aprobación del Ministerio de Hacienda, a través de la Dipres, previo informe del Consejo Consultivo Previsional, *dictará una resolución que fijará el puntaje de focalización previsional y la fórmula matemática de cálculo para obtenerlo*¹⁸.

El IPS, para determinar el puntaje de focalización previsional, podrá utilizar la información disponible en el Sistema de Información de Datos Previsionales, en el Registro de Información Social, la información del Registro Social de Hogares del MDSF, información que proporcionen organismos públicos como el SII y el Ministerio de Educación, según lo establecido en el artículo 56 de la ley N°20.255, y la información que entreguen los organismos privados a los que se refiere esta misma.

De esta forma, la Subsecretaría de Previsión Social dictó la resolución exenta N°77, que fija el Puntaje de Focalización Previsional del ITF PGU.

2. RESOLUCIÓN EXENTA N°77

Con fecha 12 de julio de 2022, la Subsecretaría de Previsión Social dictó la resolución exenta N°77, en donde, siguiendo lo que norma el decreto supremo N°52, estableció que el Puntaje de Focalización Previsional (PFP) para efectos de acreditar el requisito establecido en la letra b) del artículo 10 de la ley N°21.419 será de 3.648 puntos.

La fórmula matemática de cálculo del puntaje de focalización previsional señalado en el párrafo anterior considera el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste, quedando de la siguiente forma:

$$PFP_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{ Y_{i,g} + YP_{i,g} \}}{IN_g} \times F \quad (6)$$

Donde:

ng : Número de integrantes del grupo familiar g .

PFP_g : Puntaje de Focalización Previsional para el grupo familiar g .

$Y_{i,g}$: Corresponde a los ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g . Los ingresos laborales se determinarán considerando la información de ingresos que se derive de las cotizaciones previsionales enteradas, los registrados por el SII y la información de ingresos del trabajo autorreportados en el RSH, para cada integrante del grupo familiar.

$YP_{i,g}$: Corresponde a los ingresos permanentes, los provenientes del capital y otros ingresos no considerados en $Y_{i,g}$ del individuo i en el grupo familiar g .

Para determinar estos ingresos se sumarán las pensiones de cada uno de los integrantes del grupo familiar, sin considerar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias de la ley N°20.255 y aquellos de la ley N°21.419 que se encuentren percibiendo; aquellos ingresos provenientes de capital; y otros ingresos no considerados en $Y_{i,g}$ que el individuo haya declarado tener en el RSH y/o los registrados por el SII, según lo determine una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones.

IN_g : Corresponde al índice de necesidades del grupo familiar g .

¹⁸ Al momento de dictar la resolución el Consejo Consultivo Previsional no estaba conformado con un mínimo de tres miembros, que es lo necesario para sesionar, por lo que no pudo emitir informe. El reglamento dispone que, en caso de no emitirse este informe, se podrá dictar la resolución sin considerarlo. A la fecha de publicación de este documento, el Consejo Consultivo Previsional se encuentra con el quorum requerido y éste ha comprometido emitir un informe ex post sobre la materia.

Este índice se determinará de la siguiente forma:

1. Se identificará a los integrantes del grupo familiar;
2. Se calculará un factor de dependencia para cada uno de los integrantes del grupo familiar, considerando el grado de dependencia de cada uno de ellos determinado a partir de la información disponible en el RSH;
3. El factor de dependencia utilizado se ajustará de acuerdo con la edad según la siguiente fórmula:

$$FDA_{i,g,s} = \begin{cases} FD_{i,g} ; 65 > edad_{i,g} \\ FD_{i,g} + \frac{FD_L - FD_S}{ev_{65,s}} \times (edad_{i,g} - 65) ; 65 \leq edad_{i,g} \leq 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} + (FD_L - FD_S) ; edad > 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} ; FD_{i,g} = FD_{Sev} \end{cases} \quad (7)$$

Donde:

- $FDA_{i,g,s}$: Factor de dependencia ajustado del individuo i , perteneciente al grupo familiar g y de sexo s .
- $FD_{i,g}$: Factor de dependencia del individuo i del grupo familiar g determinado de acuerdo con lo señalado en el punto 2.
- FD_S : Factor de dependencia sano, la variable toma valor igual a 1.
- FD_L : Factor de dependencia leve, la variable toma valor igual a 1,4706.
- FD_{Sev} : Factor de dependencia severo, la variable toma valor igual a 2,3774.
- S : Sexo del individuo, donde H es hombre y M, mujer.
- $ev_{65,s}$: Esperanza de vida a los 65 años de edad según sexo.
- $ev_{65,H}$: 20,45
- $ev_{65,M}$: 25,51

Finalmente, se considerarán las economías de escala que se producen al interior del grupo familiar. Para ello, a la suma de los factores de dependencia ajustados del grupo familiar se le restará 0,3 por cada uno de los integrantes del grupo familiar superior a uno, como lo indica la siguiente fórmula:

$$IN_g = \sum_i^{ng} (FDA_{i,g,s}) - 0,3 \times (n_g - 1) \quad (8)$$

Donde:

- ng : Corresponde al número de integrantes del grupo familiar g .
- F : Factor de transformación monótona del instrumento para dejarlo en términos de puntaje, el cual corresponde al resultado de dividir 3.648 por 497.468. Este último valor se encuentra en pesos del 31 de diciembre de 2020 y se reajustará de acuerdo con la variación que experimente el valor de la Unidad de Fomento al 31 de diciembre de cada año, en la oportunidad y condiciones que establezca una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones.

En esta resolución queda de manifiesto que en el ITF PGU no se considera la CGI y tampoco se descuenta la PMAS a los ingresos laborales de los solicitantes, elementos que lo diferencian del ITF del SPS.

3. OFICIO ORDINARIO N°14.628, DE JULIO DE 2022, DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES

El decreto supremo N°52 ordena a la Superintendencia de Pensiones a impartir normas sobre focalización para acceder a la PGU. De esta forma, el 28 de julio de 2022 esta Superintendencia redacta instrucciones sobre focalización a través del oficio ordinario N°14.628.

En el oficio se exponen la fórmula de cálculo del PFP, las fuentes de datos y procesamiento de la información y la metodología para el cálculo de los componentes del PFP. Se destaca que el IPS debe calcular los componentes de la fórmula del PFP utilizando información proveniente del MDSF, de las AFP, de las Compañías de Seguros de Vida, del SII, de las Mutualidades de Empleadores de la ley N°16.744, del ISL, de Capredena y Dipreca, de la TGR y del Ministerio de Educación.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda deben entregar al IPS la información necesaria para calcular el factor de transformación monótona (F).

Por último, de este oficio se enfatiza el mandato de la SP al IPS de considerar como valor cero aquellos valores negativos que presente la variable de rentas de capital. Con este mandato y lo ya enunciado en la resolución exenta N°77, el IPS debe aplicar al ITF PGU los cambios enunciados en el punto 3 de la sección C del documento.

A continuación, se detalla cada uno de los ingresos que componen la fórmula del PFP para la asignación del beneficio PGU (ecuación (6)), detallados en el oficio N°14.628 de la SP, identificando definiciones y fuentes de información:

A. INGRESOS LABORALES

La normativa señala que los ingresos laborales $Y_{i,g}$ considerados en el cálculo del PFP corresponderán a la suma de:

- a) los ingresos por honorarios líquidos promedio mensual ($Y_{i,g}^{HL}$),
- b) los sueldos laborales líquidos promedio mensual ($Y_{i,g}^{SL}$), y
- c) otros ingresos promedio mensual exentos y no imponible ($Y_{i,g}^{OI}$).

La Tabla 3 resume la fuente de información y periodicidad de los componentes del ingreso laboral. Por un lado, el SII es el encargado de entregar los valores de los ingresos por honorarios ($Y_{i,g}^{HL}$) y otros ingresos promedio ($Y_{i,g}^{OI}$), enviando al IPS información capturada en el formulario 22 y en la declaración jurada N°1.887 de la última operación de renta vigente¹⁹. Las fórmulas para el cálculo de estas variables por parte del SII se encuentran definidas en el oficio ordinario N°14.367, de 2011, emitido por la Superintendencia de Pensiones²⁰. Para el caso de los ingresos por honorarios, estos corresponden a valores después de impuestos.

Por otro lado, las AFP y el IPS son responsables de enviar la información respecto a remuneraciones y rentas imponibles de los últimos 12 meses de información disponible, para el sistema de AFP y para el antiguo sistema previsional, respectivamente, lo que sirve de insumo para la determinación de la variable de sueldos laborales ($Y_{i,g}^{SL}$). En ambos casos, el IPS debe tomar dicha información y expresar los valores en pesos del periodo base utilizado por el SII, descontándoles las leyes sociales respectivas²¹, y luego calculando el valor acumulado anual para el período de 12 meses disponible.

19 Esta información se encuentra disponible para envío al IPS los últimos meses del año de dicha operación.

20 En un trabajo conjunto con el SII, SP, DIPRES, IPS y Subprev, se definieron nuevas formas de construcción de las variables proporcionadas por el SII, establecidas en el oficio ordinario N°67.336. Las nuevas definiciones se encuentran en una etapa de cuantificación de impacto y una vez evaluado éste se procederá a su aplicación.

21 En el caso de los ingresos obtenidos del sistema de AFP se descuenta el 10% de cotización al sistema previsional, la comisión promedio cobradas por las AFP, la prima al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), y un 7% de cotización de salud. Asimismo, a la información de la remuneración imponible mensual aplicable al antiguo sistema previsional, disponible en el IPS, se le descuenta la tasa de cotización correspondiente a la Caja de Previsión donde cotizan y el 7% de salud.

La variable de sueldos laborales ($Y_{i,g}^{SL}$) se determina como la suma de estas remuneraciones, descontando una tasa de impuesto a la renta estimada en función de los ingresos brutos totales del individuo.

Ante la ausencia simultánea de información en los tres componentes de ingresos, es decir, cuando la variable respectiva se encuentre vacía o tenga un punto, el IPS deberá utilizar la información de ingresos del trabajo autorreportados para cada integrante del grupo familiar en el RSH, la que es entregada por el MDSF y debe estar expresada como promedio mensual.

Tabla 3: Información referente a los componentes del ingreso laboral.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FUENTE	PERIODICIDAD
$Y_{i,g}$ Ingresos Laborales	$Y_{i,g}^{SL}$: Sueldos laborales líquidos promedio mensual	AFP, IPS	Promedio últimos doce meses.
	$Y_{i,g}^{HL}$: Ingresos por honorarios líquidos promedio mensual	SII	Actualización anual con cada declaración de renta.
	$Y_{i,g}^{OI}$: Otros Ingresos promedio mensual exentos y no imponibles	SII	Actualización anual con cada declaración de renta.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del oficio ordinario N°14.628, de la SP.

B. INGRESOS PERMANENTES

El componente de ingreso permanente ($YP_{i,g}$) está compuesto por la suma de:

- los ingresos por rentas del capital líquidos promedio mensual ($Y_{i,g}^{KL}$) y;
- la pensión líquida promedio mensual ($Y_{i,g}^{PL}$).

Es decir, el ingreso permanente se determina como:

$$YP_{i,g} = Y_{i,g}^{KL} + Y_{i,g}^{PL} \quad (9)$$

La Tabla 4 resume la fuente de información y periodicidad de los componentes de los ingresos permanentes. La variable de ingresos por rentas del capital líquidos ($Y_{i,g}^{KL}$) es proporcionada por el SII, enviando al IPS información capturada en el formulario 22 de la última operación de renta vigente, disponible los últimos meses del año. Al igual que para las variables de ingresos por honorarios ($Y_{i,g}^{HL}$) y otros ingresos promedio ($Y_{i,g}^{OI}$), la fórmula para el cálculo de la variable $Y_{i,g}^{KL}$ se encuentra definidas en el oficio ordinario N°14.367²², de 2011, de la Superintendencia de Pensiones. Si el IPS observa que hay ausencia de información sobre ingresos por rentas del capital del SII, deberá reemplazar dicha variable por la información de Ingresos por rentas de capital autorreportada en el RSH (entregada por el MDSF).

La variable de pensión líquida $Y_{i,g}^{PL}$ es calculada por el IPS, utilizando para ello información de las pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez en retiro programado y en renta vitalicia del Sistema de Capitalización Individual²³, proporcionadas por las AFP y las Compañías de Seguros de vida; las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del antiguo sistema previsional, al igual que las correspondientes a las Mutualidades y al ISL, todas disponibles en

²² En un trabajo conjunto con el SII, SP, DIPRES, IPS y Subprev, se definieron nuevas formas de construcción de las variables proporcionadas por el SII, establecidas en el oficio ordinario N°67.336. Las nuevas definiciones se encuentran en una etapa de cuantificación de impacto y una vez evaluado éste se procederá a su aplicación.

²³ No considerarán los APS, las pensiones generadas por garantía estatal ni el bono post laboral de la ley N°20.305. En el caso de pensiones por vejez en retiro programado, tampoco considerarán el beneficio establecido en el artículo 9° bis de la ley N°20.255.

el IPS; las pensiones otorgadas por Capredena y Dipreca, proporcionadas por dichas entidades, y las pensiones informadas por la TGR. Un punto importante es que no se deben considerar los beneficios de la Ley N°20.255 (APS y PBS) y de la Ley N° 21.419 (PGU).

El IPS debe tener en cuenta que, a la pensión mensual del último mes disponible, expresada en pesos del período base utilizado por el SII, se le deben descontar las leyes sociales respectivas, esto es, el 7% del valor de la pensión por concepto de cotización de salud. Luego se calcula el valor acumulado anual, multiplicando dicho valor por 12, aplicando la tasa de impuesto para obtener el valor líquido, y dividiendo por 12. Al igual que con la variable de sueldos laborales ($Y_{i,g}^{SL}$), la pensión líquida ($Y_{i,g}^{PL}$) se determina como la suma de estas pensiones.

Adicionalmente, ante la ausencia de información en forma conjunta desde todas las instituciones, el IPS reemplaza $Y_{i,g}^{PL}$ con un cero, siempre y cuando reciba información de que el individuo no se encuentra percibiendo una pensión desde Capredena o Dipreca.

Tabla 4: Información referente a los componentes del ingreso permanente.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FUENTE	PERIODICIDAD
$Y_{i,g}^{PL}$ Ingresos Permanentes	$Y_{i,g}^{KL}$: Ingresos por rentas del capital líquidos promedio mensual	SII	Actualización anual con cada declaración de renta.
	$Y_{i,g}^{PL}$: Pensión líquida promedio mensual.	AFP; IPS; Cías. de Seguro, Capredena, Dipreca, Mutualidades, ISL y TGR.	Pensión informada último mes disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del oficio ordinario N°14.628, de la SP.

E. MEJORA CONTINUA

El 31 de mayo de 2021, mediante resolución exenta N°463, se constituye la mesa intersectorial del Sistema de Pensiones Solidarias con el objeto de revisar, analizar y proponer mejoras al instrumento de focalización del Pilar Solidario. La mesa estuvo integrada por el IPS, la Superintendencia de Pensiones, la Dipres, el MDSF, la Subsecretaría de Previsión Social, y el SII.

Producto de la tramitación del proyecto de ley que dio origen al beneficio de la PGU, la mesa cambió su objetivo y se propuso trabajar en la definición del mecanismo de focalización para la PGU, contribuyendo al instrumento resultante aplicado desde el 1 de agosto del presente año.

En este contexto, la Subsecretaría de Previsión Social en conjunto con la Dirección de Presupuesto han decidido que la mesa intersectorial siga funcionando, para que pueda evaluar y proponer mejoras al ITF PGU. Por lo tanto, del trabajo de la mesa intersectorial se espera que se puedan establecer criterios y fórmulas, gestionar las bases de datos necesarias, y realizar chequeos de robustez, a fin de evaluar cada mejora propuesta.

Dentro de las propuestas en las que la mesa técnica se encuentra trabajando está:

- a) La implementación del oficio que solicita al SII enviar información actualizada de rentas de capital y otros ingresos, dada la nueva fórmula de cálculo de estos.
- b) La transición a un umbral de corte calculado con la distribución de los puntajes de focalización previsional determinados con información administrativa, en lugar de la estimación con la encuesta Casen.
- c) El estudio técnico y administrativo para la inclusión de variables de patrimonio, tales como el valor de la vivienda y los vehículos, entre otros.
- d) La homologación del índice de necesidades con el utilizado en la determinación de la Calificación Socioeconómica del MDSF, o, en su defecto, la actualización de las expectativas de vida de hombres y mujeres en la fórmula del índice de necesidades actualmente utilizado en el PFP de la PGU.
- e) El estudio para la actualización del decreto supremo N°23, que aprueba el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, eliminando la CGI, de manera que sea consistente con el instrumento de focalización de la PGU.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, J. A., & Aillañir, K. F. (2018). Desde la ficha de protección social al registro social de hogares, el nuevo instrumento de focalización en Chile. Una perspectiva desde los actores locales. DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 18(30), 129-163.
- Bravo, D., & Ruiz, J. L. (2020). Análisis crítico y propuestas a las exigencias establecidas para aplicar el requisito de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias. Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales.
- Bravo, D., Hughes, E., & Órdenes, C. (2019). Análisis del desempeño del sistema de Pensiones Solidarias a diez años de su implementación. Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales.
- Coady, D., Ghosh, M., & Hoddinott, J. (2004). Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (2006). El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. Volumen I: Diagnóstico y propuestas de reforma.
- Herrera, R., Larrañaga, O., & Telias, A. (2010). La ficha de protección social. Documento de Trabajo 2010-3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile.
- Martínez, V., & Vidal, D. (2019). Nota Ciudadana N°1: Instrumento Técnico de Focalización. Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Martínez, V., & Vidal, D. (2021). Nota Técnica N°12: Estimación Umbral CASEN 2017. Subsecretaría de Previsional Social, Ministerio del Trabajo y Prevision Social.
- Mesa Técnica del ITF. (2022). Informe final de la Mesa Técnica para la mejora del Instrumento Técnico de Focalización. Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Decreto 22: Aprueba reglamento del artículo 5° de la Ley N°20.379 y del artículo 3° letra F) de la Ley 20.530.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría de Previsión Social. (2008). Ley N° 20.255: Establece Reforma Previsional.
- Servicio de Impuestos Internos. (2021). Formulario 22. Año Tributario 2021. Obtenido de https://www.sii.cl/servicios_online/renta/2021/rentaform.html
- Subsecretaría de Previsión Social. (2011). Decreto N°23: Aprueba el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias establecido en la Ley N°20.255. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Obtenido de <http://www.leychile.cl/N?i=271904&f=2011-06-09&p=>
- Subsecretaría de Previsión Social. (13 de Noviembre de 2017). Resolución Exenta N°193. Deja sin efecto resoluciones que indica y fija fórmula matemática para el cálculo del Puntaje de Focalización Previsional.
- Subsecretaría de Previsión Social. (6 de Enero de 2020). Resolución Exenta N°03. Actualiza el valor del umbral CASEN para el cálculo del Puntaje de Focalización Previsional.
- Subsecretaría de Prevision Social. (2022). Decreto N°52. Aprueba el reglamento del beneficio de Pensión Garantizada Universal establecido en la ley N°21.419. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Subsecretaría de Previsión Social. (12 de julio de 2022). Resolución Exenta N°77. Fija Puntaje de Focalización Previsional a que se refiere el artículo 26 del decreto supremo N°52, de 2022, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y la fórmula matemática de cálculo para obtenerlo.

- Superintendencia de Pensiones. (2011). Oficio Ordinario N°14.367: Cálculo de las variables del Puntaje de Focalización Previsional a remitir por el Servicio de Impuestos Internos al Instituto de Previsión Social. Santiago.
- Superintendencia de Pensiones. (2021). Capítulo IX. Procedimiento de Cálculo del Puntaje de Focalización Previsional. Obtenido de Compendio de Normas del Sistema de Pensiones. Libro III, Título V, Letra B Solicitud de los Beneficios: <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/w3-propertyvalue-4394.html>
- Superintendencia de Pensiones. (2022). Oficio Ordinario N°14.628: Imparte instrucciones sobre focalización para acceder a la Pensión Garantizada Universal a contar de agosto de 2022. Santiago.
- World Bank. (s.f.). Measuring income and poverty using Proxy Means Tests. Dhaka, Bangladesh: World Bank Group. Social Protection & Labor team.

ANEXO TÉCNICO 1: FÓRMULA DE LA VARIABLE DE RENTAS DE CAPITAL UTILIZADA EN EL ITF

Los ingresos netos por rentas del capital ($Y_{i,g}^{KL}$) se calculan como:

$$Y_{i,g}^{KL} = Y_{i,g}^K \times \frac{Y_{i,g}^{imp}}{Y_{i,g}^{110} + Y_{i,g}^{161} + Y_{i,g}^K} \quad (10)$$

En cuanto a $Y_{i,g}^K$, la fórmula es igual a:

$$Y_{i,g}^K = Y_{i,g}^{104} + Y_{i,g}^{105} + Y_{i,g}^{106} + Y_{i,g}^{108} + Y_{i,g}^{109} + Y_{i,g}^{155} + (Y_{i,g}^{152} - Y_{i,g}^{DJ4}) + Y_{i,g}^{749} - Y_{i,g}^{764} - Y_{i,g}^{169} - Y_{i,g}^{111} - Y_{i,g}^{751} \quad (11)$$

Donde $Y_{i,g}^{DJ4}$ es la variable de renta total exenta y/o no gravada utilizada para determinar $Y_{i,g}^{ol}$. Los demás componentes corresponden a las variables del Formulario 22 de impuesto a la renta, que se encuentran descritos en la Tabla 5.

Tabla 5: Variables de la fórmula de ingresos por rentas de capital contenidas en el Formulario 22.

VARIABLE F22	DESCRIPCIÓN
104	Retiros (Arts. 14 y 14 bis).
105	Dividendos distribuidos por S.A., C.P.A. y S.p.A. (Arts. 14 y 14 bis).
106	Gastos rechazados, Art. 33° N° 1, pagados en el ejercicio (Art. 21).
108	Rentas presuntas de: Bienes Raíces, Minería, Explotación de Vehículos y otras (Arts. 20 N°1, 34 N°1 y 34 bis N°s 2 y 3).
109	Rentas determinadas según contabilidad simplificada (Art. 14 ter), planillas, contratos y otras rentas.
111	Cotizaciones previsionales correspondientes al empresario o socio (Art. 55 letra b).
152	Rentas exentas del Impuesto Global Complementario (Art. 54 N°3).
155	Rentas de capitales mobiliarios (Art. 20 N° 2), Retiros de ELD (Art. 42 Ter) y Ganancias de Capital (Art. 17 N° 8), etc.
169	Pérdida en operaciones de capitales mobiliarios y ganancias de capital según líneas 2, 7 y 8 (Ver instrucciones).
749	Incremento por Impuesto de Primera Categoría (cod.159), más incremento por impuestos pagados o retenidos en el exterior (cod.748).
751	Intereses pagados por créditos con garantía hipotecaria, según Art. 55 bis. (cod. 750), más Dividendos Hipotecarios pagados por Viviendas Nuevas acogidas al DFL N° 2/59 según Ley N° 19.622/99 (cod. 740).
764	Impuesto de Primera Categoría Pagado (cod. 165) más Impuesto Territorial (cod. 166).

Fuente: Oficio ordinario N°14.367, de 2011, de la Superintendencia de Pensiones.

Como se mencionó, los ingresos por renta de capital deben ser calculados netos de impuestos, por lo tanto, su valor debe ser multiplicado por una tasa de descuento por impuestos (TDI) que se determina de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$YDI = 1 - \frac{Y_{i,g}^{imp}}{Y_{i,g}^{110} + Y_{i,g}^{161} + Y_{i,g}^K} \quad (12)$$

En donde $Y_{i,g}^{110}$ corresponde a los ingresos por honorarios, $Y_{i,g}^{161}$ son las rentas del artículo 42 N°1 (sueldos, pensiones, etc), $Y_{i,g}^K$ son los ingresos por rentas del capital e $Y_{i,g}^{imp}$ son los impuestos pagados.

En el caso de la variable $Y_{i,g}^{161}$, la normativa menciona que toda vez que el código 161 del Formulario 22 sea nulo, debe ser reemplazado por la siguiente expresión:

$$Y_{i,g}^{161} = Y_{i,g}^{DJ1} + Y_{i,g}^{DJ5} \quad (13)$$

Con:

$Y_{i,g}^{DJ1}$: Renta total neta pagada (Art. 42 N°1, Ley de la renta), correspondiente a la Declaración Jurada N°1887.

$Y_{i,g}^{DJ5}$: Renta total neta pagada, correspondiente a la Declaración Jurada N°1812.

En cuanto a la variable $Y_{i,g}^{imp}$, su construcción responde a la siguiente fórmula:

$$Y_{i,g}^{imp} = Y_{i,g}^{157} - Y_{i,g}^{201} - (Y_{i,g}^{135} + Y_{i,g}^{136} + Y_{i,g}^{171} + Y_{i,g}^{176} + Y_{i,g}^{607} - Y_{i,g}^{752} + Y_{i,g}^{608} + Y_{i,g}^{609} + Y_{i,g}^{169} + Y_{i,g}^{174} + Y_{i,g}^{610} + Y_{i,g}^{746}) \quad (14)$$

La Tabla 6 describe cada una de las variables necesarias para la determinación de $Y_{i,g}^{imp}$:

Tabla 6: Variables de la fórmula de ingresos por rentas de capital contenidas en el Formulario 22.

VARIABLE F22	DESCRIPCIÓN
135	Crédito Fomento Forestal según D.L. N°701/74.
136	Crédito proporcional por rentas exentas declaradas en línea 8 (Art. 56 N°2).
157	Impuesto Global Complementario según tabla (Art. 52).
171	Crédito por rentas de Fondos Mutuos sin derecho a devolución.
174	Crédito por Ahorro Neto Positivo (N°4 letra A y ex letra B Art. 57 bis).
176	Crédito por Impuesto Tasa Adicional según ex. Art. 21.
201	Débito Fiscal por Ahorro Neto Negativo (N°5 letra A y ex letra B Art. 57 bis)
607	Crédito por donaciones para fines culturales (Art. 8 Ley N°18.985/90).
608	Crédito por impuesto de Primera Categoría sin derecho a devolución (Art. 56 N°3).
609	Crédito por donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (Art. 69 Ley N°18.681/87).
610	Crédito por Impuesto de Primera Categoría con derecho a devolución (Art. 56 N°3).
746	Crédito por rentas extranjeras para evitar la Doble Tributación Internacional (Arts. 41 A letra A y 41 C).
752	Crédito por donaciones para fines deportivos (Art. 62 y sgtes. Ley N°19.712/2001).

Fuente: Oficio ordinario N°14.367, de 2011, de la Superintendencia de Pensiones.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS