

ÓSCAR
TORREALBA

**LA BUROCRACIA
Y EL GASTO
PÚBLICO
EN VENEZUELA:
ANÁLISIS E
IMPLICACIONES
PARA LA
COMPETITIVIDAD
EMPRESARIAL**



ÓSCAR
TORREALBA

**LA BUROCRACIA
Y EL GASTO PÚBLICO
EN VENEZUELA:
ANÁLISIS E
IMPLICACIONES
PARA LA
COMPETITIVIDAD
EMPRESARIAL**



CARACAS, VENEZUELA
DICIEMBRE, 2024



CONTENIDO

3 Presentación

7 I. Introducción: Burocracia y gasto público

13 II. Metodología

15 III. Venezuela en el índice de burocracia entre 2021 y 2024.

Una comparación con la región

18 IV. La burocracia en Venezuela. Un análisis agregado

20 IV.1. Declaración y pago de impuestos

24 IV. 2. Trámites frente al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo

31 IV. 3. Alimentos como la actividad económica más regulada de la carga burocrática en Venezuela

36 VI. El costo de la burocracia en productividad

37 VII. Conclusiones

43 VIII. Bibliografía

PRESENTACIÓN

La burocracia pública tiene como finalidad organizar la complejidad inherente al gobierno, estandarizar procesos y prevenir el abuso de poder. Sin embargo, su crecimiento desmedido tiende a obstaculizar y ralentizar los procesos, además de favorecer un entorno fértil a la corrupción, que no solo impide el cumplimiento de sus fines, sino que deriva en resultados totalmente opuestos a los mismos. Ello exige entender la importancia de un Estado de tamaño limitado, así como la necesidad de una burocracia eficiente y transparente, evitando procedimientos intrusivos, que se convierten en barreras de entrada al mercado.

Esta problemática es de creciente importancia y actualidad global. Basta señalar la creación del nuevo Departamento de Eficiencia Gubernamental (Department of Government Efficiency, DOGE), anunciado por el presidente electo de los EE. UU., Donald Trump, que estará a cargo de Elon Musk y Vivek Ramaswamy y que estima un recorte de gasto federal de USD 2 billones. Ello implicará la revisión detenida de cada partida de gasto, reduciendo el tamaño del aparato burocrático y el despilfarro. Aunque algunos consideran que el recorte no es alcanzable sin afectar ciertos programas que consideran necesarios, lo cierto es que obligará a revisar la presencia del Estado en muchas áreas –que no les son propias–, obligará a un redimensionamiento del gobierno y a un análisis de la eficiencia del gasto público.

Los reconocidos empresarios al frente del nuevo Departamento conocen bien los impactos que estos excesos burocráticos tienen, y comprenden la importancia de un aparato burocrático ágil, transparente y eficiente. Su tarea: poner a la burocracia bajo la lupa. ¡Les deseamos el mayor de los éxitos y que los mismos puedan ser replicados en el resto del mundo!

En este mismo orden de ideas, el trabajo de Óscar Torrealba nos traslada a un análisis de esa burocracia que padecen la pequeñas empresas en Venezuela. Haciendo uso de los resultados del Índice de Burocracia, en el período 2021-2024, realiza un detallado examen del tiempo que estos procedimientos consumen a las pequeñas empresas, mostrando el claro impacto que ello genera al reducir su productividad y competitividad. De igual manera destaca el nivel de producto que deja de ser creado por destinarse el recurso humano a estas tareas improductivas, ello incluso sin considerar las sinergias que dejan de generarse.

Así, este exceso burocrático no solo limita la producción, el estímulo a la inversión, la creación de empleos y el bienestar ciudadano, sino que además exige de un igualmente pesado gasto público para procesar la burocracia en cuestión. Por tanto, el impacto negativo resulta doble: por lo que cuesta y por lo que impide crear.

Sirva entonces este trabajo como aporte desde Cedice para las necesarias reflexiones sobre la cosa pública venezolana y como insumo orientador para políticas que permitan el impulso de su economía en entornos de paz y libertad.

Sary Levy-Carciente

Coordinadora, Observatorio de Gasto Público

Cedice-Libertad

GLOSARIO

B

BANAVIH. Banco Nacional de Vivienda y Hábitat.

C

CCO. Código de Comercio.

F

FAOV. Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda.

FMV. Federación Médica Venezolana.

I

INCES. Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista.

IND. Instituto Nacional del Deporte.

INPSASEL. Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral.

INSAI. Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral.

INTT. Instituto Nacional de Tránsito Terrestre.

ISLR. Impuesto Sobre la Renta.

IVA. Impuesto al Valor Agregado.

IVSS. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

L

LCB. Ley del Servicio de Bombero y de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y de Administración de Emergencias de Carácter Civil.

LCOT. Ley del Código Orgánico Tributario.

LCSTT. Ley del Cestaticket Socialista para los Trabajadores y Trabajadoras.

LDM. Ley de Metrología.

LIGTF. Ley de Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras.

LINCES. Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista.

LISLR. Ley de Impuesto Sobre la Renta.

LIVA. Ley de Impuesto al Valor Agregado.

LOA. Ley Orgánica de Ambiente.

LOCTI. Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación .

LOD. Ley Orgánica de Drogas.

LODAFEF. Ley Orgánica de Deporte, Actividad Física y Educación Física.

LOPCYMAT. Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

LOPJ. Ley Orgánica de Precios Justos.

LOPPM. Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

LOTTT. Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

LRPE. Ley del Régimen Prestacional de Empleo.

LRPVH. Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.

LSAI. Ley de Salud Agrícola Integral.

LSNIA. Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario.

LSS. Ley del Seguro Social.

LTDA. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

LTTT. Ley de Tránsito y Transporte Terrestre.

M

MAT. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.

MPPAL. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación.

MPPAPT. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras.
MPPCN. Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional.
MPPCT. Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología.
MPPEC. Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo.
MPPIPN. Ministerio del Poder Popular de Industrias y Producción Nacional.
MPPPST. Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo.
MPPS. Ministerio del Poder Popular para la Salud.

R

RGA. Reglamento General de Alimentos.
RNET. Registro Nacional de Entidades de Trabajo.
RSPI. Reglamento Sobre Prevención del Incendio.

S

SACS. Servicio Autónomo de Contraloría Sanitaria.
SAREN. Servicio Autónomo de Registros y Notarías.
SENIAT. Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria.
SUNDDE. Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos.
SENCAMER. Servicio Autónomo Nacional de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos.
SUNAGRO. Superintendencia Nacional de Gestión Alimentaria.

I. INTRODUCCIÓN: BUROCRACIA Y GASTO PÚBLICO

El análisis del gasto público y su interacción con la burocracia resulta esencial para comprender el desempeño económico y social de los Estados. Estos temas, aunque complejos, tienen implicaciones tangibles en el bienestar individual y colectivo, además de influir en la sostenibilidad de las políticas públicas y la eficiencia gubernamental (Morales, 2023). Desde esta perspectiva, las burocracias ineficaces no solo limitan el desarrollo económico, sino que también erosionan la confianza en las instituciones democráticas y amplifican las desigualdades sociales.

En el caso de América Latina, la calidad regulatoria y la corrupción emergen como barreras significativas para el crecimiento económico. La alta burocratización y las prácticas corruptas debilitan los procesos institucionales, generando un círculo vicioso que limita la eficacia gubernamental y la capacidad de responder a las demandas sociales (Bah & Kpognon, 2020; Jordán *et al.*, 2024). La falta de sanciones sociales y un sistema judicial débil contribuyen a la proliferación de prácticas corruptas, las cuales incrementan los costos administrativos y dificultan la ejecución eficiente de políticas públicas. Aunque mejorar la calidad regulatoria podría reducir la burocratización y favorecer el crecimiento económico, este cambio requiere transformaciones estructurales profundas y un cambio sociocultural significativo (Jordán *et al.*, 2024).

El análisis de Oszlak (2006) resalta que la burocracia no es solo un vehículo para implementar políticas públicas, sino una expresión material del Estado que, a su vez, define su capacidad y legitimidad. A lo largo de la historia, la burocracia ha cristalizado las tensiones entre los objetivos de gobernabilidad, desarrollo y equidad. Sin embargo, esta cristalización no es estática: las dinámicas internas y

contextuales moldean constantemente la productividad y eficacia de la burocracia, mientras que su relación con actores políticos y económicos puede generar conflictos o alianzas que afectan la implementación de políticas.

Esta visión encuentra un terreno fértil en América Latina, donde las tensiones históricas entre gobernabilidad, desarrollo y equidad se han manifestado con fuerza. En el caso venezolano, estas tensiones se han profundizado, convirtiendo a la burocracia en un factor determinante del desempeño económico y político. Oszlak (2006) subraya que el éxito de las políticas públicas depende de la capacidad de la burocracia para mantener un equilibrio entre su función técnica y su poder relativo dentro de la estructura estatal, lo que requiere transparencia, profesionalización y un diseño institucional coherente.

Adicional, las estructuras institucionales en América Latina tienden a favorecer un ejecutivo fuerte que reduce la capacidad del legislativo para influir en la administración pública. Esta asimetría ha generado la percepción de que la burocracia es una extensión del poder ejecutivo, dejando de lado el potencial del congreso para supervisar y corregir desviaciones en la implementación de políticas públicas. Sin embargo, estudios comparados con sistemas como el estadounidense y el alemán demuestran que mecanismos como el control político *ex ante* y *ex post*, así como la creación de sistemas de incentivos y supervisión parlamentaria, pueden equilibrar estas relaciones, fortaleciendo la rendición de cuentas y minimizando los riesgos de arbitrariedad en la gestión pública (Puyana, 2008).

En Venezuela, el colapso de las instituciones públicas y el deterioro de las condiciones de los trabajadores de la administración pública reflejan un escenario de crisis profunda. La erosión salarial, la debilidad sindical y la ausencia de incentivos de protección social

han impulsado a muchos empleados a migrar o buscar alternativas en la economía informal. Este contexto evidencia la incapacidad del Estado venezolano para cumplir con sus funciones básicas, mientras preserva su aparato represivo y fomenta dinámicas de acumulación económica que benefician a una élite política y empresarial emergente (Rosales *et al.*, 2023). A pesar de algunos intentos de diálogo con el sector privado, persisten obstáculos significativos para establecer una relación productiva que contribuya a la recuperación económica.

Y es que la estrategia gubernamental para reducir el gasto público en Venezuela se ha limitado principalmente a ajustes salariales en el sector público, sin acompañarse de políticas complementarias en los ámbitos monetario y cambiario. Además, no se han establecido reglas fiscales modernas que permitan un balance adecuado entre ingresos y egresos. Esto ha resultado en un ajuste fiscal parcial que, lejos de aliviar la crisis económica, ha exacerbado sus impactos sobre la población (Guerrero, 2022).

En este contexto, las instituciones, como normas formales e informales que regulan el comportamiento social, son claves para la eficacia de las políticas públicas y el gasto estatal. El análisis de Douglass North (1992) enfatiza cómo las instituciones, entendidas como las «reglas del juego» que estructuran las interacciones humanas, son fundamentales para el desempeño económico. Estas instituciones incluyen tanto reglas formales, como leyes y normativas, como restricciones informales, como costumbres y valores culturales. North (1992) argumenta que las instituciones eficientes reducen los costos de transacción y fomentan mercados efectivos al proporcionar un marco confiable para medir y cumplir acuerdos. Sin embargo, señala que el cambio institucional es lento y está condicionado por la interacción entre reglas formales y restricciones informales, así como por la ideología y las percepciones culturales.

En contextos donde esta interacción es débil o inconsistente, las instituciones fallan en proporcionar incentivos adecuados para la innovación, la cooperación y el crecimiento económico sostenido, lo que explica las diferencias en el desempeño de las economías desarrolladas y las del tercer mundo.

La consolidación del estado de bienestar en el siglo XX introdujo una expansión presupuestaria destinada a garantizar derechos sociales básicos. Sin embargo, esta dinámica también ha generado ineficiencias significativas, principalmente debido a la falta de incentivos competitivos en la administración pública y a la influencia de intereses particulares en las decisiones parlamentarias (Corona Ramón & Díaz Álvarez, 2024). Esta tendencia no solo plantea retos de sostenibilidad financiera, sino también de legitimidad democrática, ya que las prioridades del gasto a menudo divergen de las verdaderas necesidades colectivas.

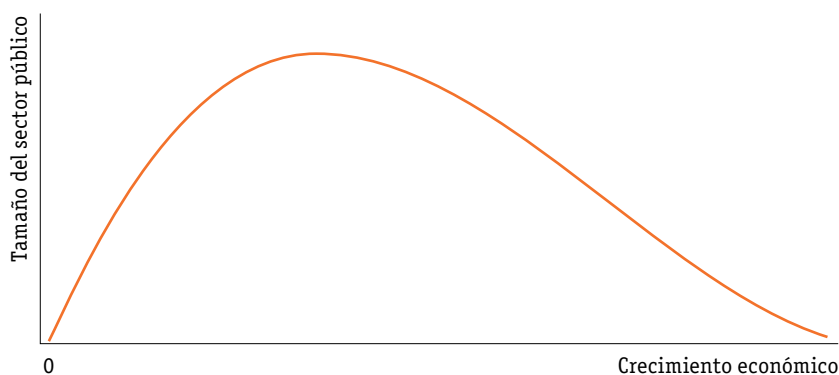
En muchos casos, las dinámicas internas de las democracias parlamentarias fomentan una expansión presupuestaria desproporcionada, alentada por el comportamiento de los burócratas que buscan maximizar sus presupuestos para fortalecer su posición administrativa. Este fenómeno, combinado con la falta de competencia en el sector público, perpetúa ineficiencias y sobreinversiones que no necesariamente reflejan las prioridades ciudadanas (Corona Ramón & Díaz Álvarez, 2024). La burocracia, por tanto, se convierte en un actor clave, pero también en una fuente de distorsiones que pueden limitar el desarrollo económico y social.

Bajo este contexto, la relación entre gasto público y crecimiento económico ha sido objeto de debate, destacando que su vínculo no es necesariamente lineal. Modelos teóricos como el de Barro (1990) y Sala-i-Martin (2002) sugieren una relación en forma de «U invertida», donde niveles óptimos de gasto impulsan el crecimiento, pero

su exceso lo obstaculiza. Estudios recientes han validado esta hipótesis en el contexto latinoamericano, revelando que los efectos positivos del gasto público se reducen cuando superan ciertos umbrales, dependiendo de su composición y la estructura institucional que lo respalda (Pinilla Rodríguez *et al.*, 2013).

La teoría económica sugiere que el crecimiento del gasto público debe ser cuidadosamente balanceado para evitar efectos negativos sobre la economía. La Curva de Armey y otros modelos teóricos como el de Barro (1990) destacan que el gasto público puede ser un catalizador del desarrollo hasta alcanzar un punto de saturación, tras el cual su contribución se torna negativa. Este equilibrio es crucial, especialmente en un contexto donde las democracias enfrentan presiones para expandir el gasto en respuesta a demandas sociales crecientes, muchas veces promovidas por intereses particulares y dinámicas políticas internas (Pinilla Rodríguez *et al.*, 2013; Morales, 2023). En América Latina, y particularmente en Venezuela, donde las instituciones se caracterizan por su debilidad estructural y la sobrecarga burocrática, estas teorías permiten entender cómo la mala asignación de recursos y la falta de incentivos adecuados perpetúan ciclos de ineficiencia económica.

GRÁFICO 1. *Curva de Armey*



Fuente: Pinilla Rodríguez *et al.*, 2013

A esta situación se suma una gestión fiscal en Venezuela caracterizada por la opacidad en la formulación, aprobación y divulgación de presupuestos, con un incumplimiento sistemático de las normativas constitucionales y legales. Esta falta de transparencia se refleja en la ausencia de datos actualizados y detallados sobre ingresos y gastos, lo que dificulta la rendición de cuentas y limita la capacidad de evaluar el desempeño gubernamental. La política fiscal del país, guiada por un enfoque ideológico de planificación centralizada, ha contribuido a perpetuar desequilibrios estructurales que impiden la estabilización y recuperación económica (Guerrero, 2022).

Así las cosas, es fundamental adoptar una perspectiva multidimensional al evaluar el tamaño del Estado, considerando no solo el gasto público en relación con el PIB, sino también factores como el número de empleados gubernamentales, la burocracia y el esquema regulatorio (Torrealba, O & Figueira, E., 2023). Esta visión integral permite comprender mejor cómo el Estado influye en la economía y en la vida de los ciudadanos, facilitando la identificación de áreas clave para reformas que promuevan un desarrollo más equilibrado y sostenible.

En este sentido, el estudio de la burocracia cobra una importancia central, ya que sus efectos trascienden la gestión administrativa y afectan directamente la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales. Particularmente en Venezuela, donde las cargas burocráticas representan barreras significativas para la productividad empresarial, el Índice de Burocracia se convierte en una herramienta indispensable para cuantificar y comprender estas dinámicas. Este índice no solo mide el tiempo que la pequeña empresa destina a todo el entramado regulatorio que le permite permanecer operativa, sino que también ofrece un marco empírico para evaluar el impacto de la burocracia en el desempeño económico y la competitividad del país a través del costo de oportunidad que implica destinar tiempo y recursos humanos en excesivos trámites burocráticos.

II. METODOLOGÍA

El Índice de Burocracia, originalmente auspiciado por Atlas Network y en la actualidad por el Adam Smith Center for Economic Freedom de Florida International University, mide el impacto de las cargas administrativas sobre las pequeñas empresas al cuantificar el tiempo necesario para cumplir con los trámites requeridos por las autoridades. En este estudio se concentran los análisis exclusivamente en los trámites recurrentes necesarios para mantener operativas a las pequeñas empresas en Venezuela. Este enfoque permite evaluar cómo la burocracia afecta la competitividad empresarial y la productividad económica en un contexto marcado por retos estructurales e institucionales.

La selección de empresas representativas en Venezuela se realizó considerando las actividades económicas más relevantes, utilizando como base la información estadística disponible, aunque limitada. En el país, no existe un censo actualizado que permita identificar con precisión el número de empresas activas por tipo de actividad productiva. El último censo económico-industrial del Instituto Nacional de Estadística (INE), correspondiente al período 2007-2008, presenta resultados preliminares y agregados que no permiten una desagregación suficiente. En este contexto, se recurrió a fuentes alternativas como la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi), los reportes de la Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria) y estadísticas nacionales recientes, para establecer aproximaciones confiables sobre las actividades más representativas en cada sector.

En el sector primario, Encovi proporciona datos sobre la población ocupada, identificando que las actividades más representativas son la agricultura, ganadería, pesca y caza. Este enfoque permite

priorizar actividades esenciales en términos de empleo. Para el sector secundario, los datos de Conindustria fueron determinantes, se seleccionaron actividades relacionadas con la reparación de muebles, reparación de maquinaria y otras industrias manufactureras, dado que concentran el mayor número de pequeñas empresas según los reportes sectoriales disponibles. Finalmente, en el sector terciario, Encovi y estadísticas nacionales señalaron que el comercio al por menor es la actividad económica más representativa junto con otras actividades de servicios como reparaciones, limpieza y peluquería, en términos tanto del número de unidades económicas como de la población ocupada.

Para la recopilación de datos, se realizaron entrevistas con propietarios de pequeñas empresas y expertos en áreas relacionadas con la gestión administrativa, incluyendo contadores, abogados y gestores.

Los trámites administrativos se agruparon en tres categorías principales: la administración del empleo, que incluye la gestión de nóminas, contribuciones laborales y trámites relacionados con la contratación y el despido de personal; la administración de operaciones, que comprende trámites fiscales como el pago de impuestos, permisos operativos y cumplimiento de normativas de seguridad; y otros trámites específicos asociados con inspecciones, fiscalizaciones y certificaciones requeridas para actividades particulares. Esta clasificación permite una visión integral de las exigencias burocráticas a las que se enfrentan las empresas.

La medición del tiempo administrativo se realizó considerando tanto la frecuencia anual de cada trámite como el tiempo efectivo necesario para completarlo. En el análisis se incluyó el impacto de factores externos, como las fallas en la conectividad, las sobrecargas en las plataformas digitales y la disponibilidad limitada de

recursos institucionales. También se examinó la implicación de recursos humanos dentro de las empresas, evaluando cuántos empleados deben participar activamente en el cumplimiento de los trámites administrativos.

El resultado final se presenta como el tiempo total anual que una pequeña empresa típica en Venezuela dedica a trámites administrativos. Este dato, comparado con los resultados de otros países en la región, permite identificar las áreas más críticas para la implementación de reformas orientadas a reducir la carga burocrática, mejorar la eficiencia administrativa y fomentar un entorno más competitivo para la actividad empresarial.

III. VENEZUELA EN EL ÍNDICE DE BUROCRACIA ENTRE 2021 Y 2024. UNA COMPARACIÓN CON LA REGIÓN

El Índice de Burocracia ha evolucionado significativamente en su alcance y profundidad desde 2021 hasta 2024. En su primera edición, el estudio incluyó seis países, aumentando, paulatinamente, a diecinueve países en 2024; a medida que se ha consolidado como una herramienta de referencia en la región, más naciones se han incorporado al análisis. Este proceso ha permitido no solo ampliar la comparación regional, sino también ofrecer una visión más completa de las dinámicas burocráticas en distintos contextos.

Entre 2021 y 2024, Venezuela se ha posicionado de manera consistente como uno de los países con las mayores cargas burocráticas de América Latina y países latinos de Europa (España, Portugal e Italia), destacándose por los elevados tiempos administrativos exigidos a las pequeñas empresas para cumplir con los trámites de funcionamiento. Este análisis integra la evolución de los resultados durante este período, comparándolos con los promedios regionales

y el desempeño de otros países, y subraya los factores estructurales que perpetúan la posición desfavorable del país en el índice.

En 2021, Venezuela lideró el índice con un promedio de 1.043 horas/año dedicadas a trámites administrativos, siendo el país con la mayor carga burocrática de la región¹, que en promedio destinó 570 horas/año. Los trámites asociados a la administración de operaciones representaron el 76 % del tiempo total, destacando como los más demandantes debido al tiempo que exigía, principalmente, el pago de impuestos. En comparación, Brasil, con 114,5 horas/año, mostró resultados significativamente mejores gracias a la adopción de diversas estrategias para reducir la burocracia y la pérdida de tiempo para pagar los impuestos en los tres años previos (2018-2020), como la reforma laboral, la ley de libertad económica y la de gobierno digital eficiente.

En 2022, Venezuela se posicionó como el país con la mayor carga burocrática en la región², con un promedio ponderado de 1.062 horas/año, destacándose por exigir a las pequeñas empresas un esfuerzo administrativo significativamente superior al de otros países. Este tiempo fue 9,8 veces mayor que el registrado en Brasil, que lideró la lista con 180 horas/año, gracias a su sistema de simplificación administrativa, particularmente en el sector primario, donde concentraba la mayor carga. En contraste, Venezuela mostraba una situación crítica en el sector terciario, donde se registró la mayor cantidad de horas destinadas al cumplimiento de trámites, con un peso dominante de la administración de operaciones, que representó el 69,67 % del tiempo total. La comparación con otros países cercanos al promedio, como Chile, Colombia, México y Perú, con un

¹ Los 6 países incluidos en la muestra de 2021 son: Argentina, Brasil, Colombia, México, Venezuela y España.

² Los 11 países incluidos en la muestra de 2022 son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

promedio de 548 horas/año, evidencia la magnitud de la brecha burocrática de Venezuela, que superó en 514 horas la media regional.

Para 2023, Venezuela alcanzó un promedio de 1.127,8 horas/año, nuevamente posicionándose como uno de los países con mayores barreras burocráticas en la región³. Los trámites relacionados con la administración de operaciones se mantuvieron como el mayor obstáculo, consumiendo 790,6 horas/año (70 % del total), mientras que la administración del empleo demandó 208,2 horas/año. En términos de comparación regional, países como Panamá y Costa Rica destacaron como los más eficientes, con promedios de 246 y 281 horas/año, respectivamente, mientras que Paraguay y Perú presentaron cifras extremas de 2.316 horas/año y 3.468 horas/año, respectivamente.

En 2024⁴, el promedio ponderado de Venezuela fue de 1.135 horas/año, mostrando un leve incremento respecto al año anterior. Este resultado, aunque sigue siendo elevado, posicionó al país en un grupo intermedio dentro del índice, siendo superado por países como Perú y Colombia, que registraron promedios superiores a las 2.000 horas/año. La administración de operaciones continuó representando el 70 % del tiempo total en Venezuela, reflejando la persistencia de procesos manuales, procesos digitales ineficientes y la complejidad de los trámites fiscales. Comparado con los líderes en eficiencia administrativa, como Panamá (246 horas/año) y Chile (254 horas/año), Venezuela mostró una brecha significativa que subraya la necesidad urgente de reformas estructurales.

3 Los 17 países incluidos en la muestra de 2023 son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

4 Los 19 países incluidos en la muestra de 2024 son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La evolución de Venezuela en este índice evidencia problemas relacionados con el tamaño del Estado y su intervención en la economía que no han sido abordados adecuadamente a lo largo de los años. Los trámites administrativos permanecen fragmentados, con múltiples instituciones que exigen diligencias redundantes y descoordinadas. Aunque algunos trámites se han digitalizado, los problemas de conectividad, la inestabilidad eléctrica y la ausencia de plataformas eficientes limitan los beneficios de estas iniciativas. Además, la alta proporción de tiempo destinada a la administración de operaciones resalta la necesidad de simplificar los trámites fiscales y operativos, que son los más demandantes para las pequeñas empresas.

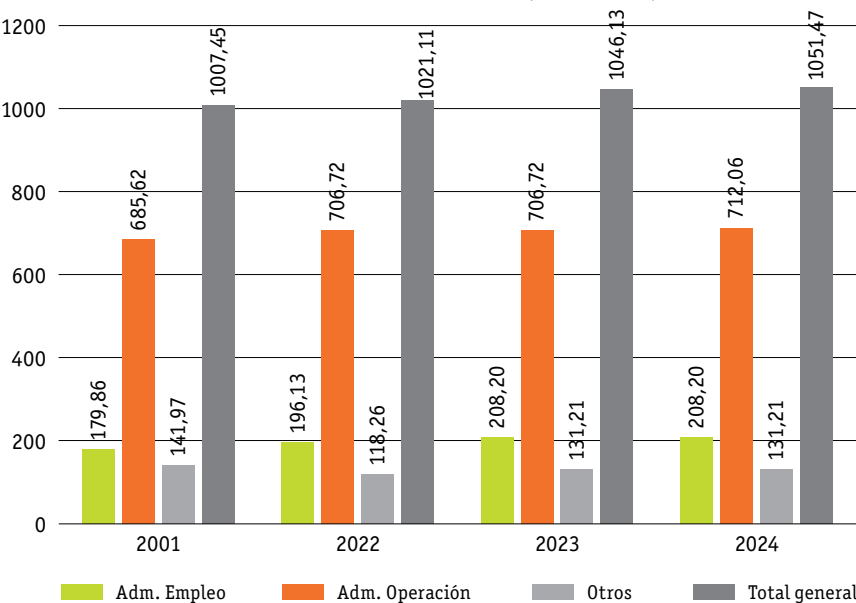
IV. LA BUROCRACIA EN VENEZUELA. UN ANÁLISIS AGREGADO

En Venezuela se han identificado 62 trámites burocráticos exigidos por 15 instituciones gubernamentales en el marco de 24 leyes, códigos y resoluciones.

El número de horas que la pequeña empresa destina al cumplimiento de todos los trámites burocráticos ha incrementado año a año, pasando de 1.043,3 horas/año en 2021 a 1.135 horas/año en 2024, lo que representa un incremento promedio anual de 30,55 horas. Buena parte este incremento se explica por el mayor número de horas que cada año exigen el grupo de trámites relacionados con la administración de operaciones, que aumentan en promedio 27,1 horas/año, concretamente en los trámites de declaración y pago de impuestos. Estos trámites en su mayoría son digitales, pero el portal web puesto a disposición para la declaración y registro del pago de los impuestos presenta fallas recurrentes que suman más horas anuales.

Los trámites de administración del empleo han tenido un aumento anual de 9,45 horas, y gran parte de este aumento promedio se debe al mayor tiempo destinado a trámites por concepto de salarios, impuestos y contribuciones, específicamente al trámite por retención del seguro social obligatorio. En este caso, el problema principal también se debe a fallas del portal web a disposición. Por su parte, los trámites que se agrupan bajo la categoría de «otros» han tenido una disminución promedio anual de 5.99 horas, que se explica principalmente por una disminución en los trámites legales que se realizan en el registro mercantil y, en menor medida, en los trámites específicos por actividad productiva. Los trámites ante el registro mercantil fueron digitalizados y tuvo un impacto positivo en el tiempo que demoran los trámites, así como en los tiempos de respuesta de la institución.

GRÁFICO 2. Resultados del Índice de Burocracia en Venezuela, por grupo de trámites entre 2021 y 2024 (horas/año)



Esta primera aproximación sugiere que el incremento de horas en Venezuela desde 2021 a 2024 surge principalmente de los trámites generales y comunes a todos los sectores productivos.

Los trámites agrupados en administración de operaciones merecen especial atención debido a que exigen el mayor número de horas/año, representando en 2024 el 70,28 % sobre el total de horas. Específicamente, adquiere relevancia el subgrupo de trámites por declaración y pago de impuestos.

IV.1. Declaración y pago de impuestos

Los trámites relacionados con la declaración y el pago de impuestos representan el subgrupo de trámites con la mayor carga burocrática para las empresas en Venezuela, teniendo un peso de 44,5 % sobre el total de horas en 2024. Además, las obligaciones fiscales y tributarias en general son las que han contribuido en mayor medida con el incremento promedio de la carga burocrática de la pequeña empresa entre 2021 y 2024. En promedio, estos trámites han sumado 23,48 horas cada año, siendo la declaración del IVA el trámite más relevante, con un aumento anual promedio de 15,58 horas, posicionándose además como aquel con mayor horas requeridas para su cumplimiento, de los 62 trámites en total (149,11 horas/año)

La pequeña empresa debe cumplir con el pago de 6 impuestos y contribuciones⁵, a saber: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISLR), impuestos sobre actividades económicas por parte de las alcaldías (ISAE), la contribución para el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Fonacit), Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras (IGTF) y la contribución al Fondo Nacional del Deporte.

⁵ Son 10 en total si se incluyen las contribuciones laborales descritas en la sección Administración del Empleo.

En Venezuela, las empresas pueden ser calificadas por la autoridad tributaria venezolana como Sujetos Pasivos Especiales⁶. Esto coloca a la empresa en un régimen tributario mucho más riguroso y exigente; deben declarar y pagar anticipos de IVA e ISLR con una periodicidad quincenal. Además, deben cumplir con la obligación de servir como agentes de retención del impuesto al valor agregado, es decir, deberán retener el porcentaje por concepto de IVA en todas las compras que realicen a sus proveedores, para luego declarar y pagar al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat), también con una periodicidad quincenal. En resumidas cuentas, a las empresas se les exige destinar recursos humanos y administrativos para cumplir funciones de agentes de recaudación de impuestos.

Entre los principales problemas se encuentra la falta de confiabilidad en las plataformas digitales, con frecuentes fallas de sistema que dificultan la puntualidad en las declaraciones. Estas fallas no solo comprometen los plazos establecidos, sino que pueden derivar en amonestaciones por parte de las autoridades fiscales, incluso cuando los retrasos son causados por problemas en los portales oficiales. Esto obliga a muchas empresas a recurrir a oficinas presenciales para cumplir con sus obligaciones, transformando trámites supuestamente digitalizados en procesos presenciales que demandan más tiempo y recursos.

6 Para ser considerados como Sujetos Pasivos Especiales la empresa debe obtener ingresos brutos anuales iguales o superiores a 30.000 unidades tributarias (U.T.) o deben efectuar ventas o prestaciones de servicios superiores a 2.500 unidades tributarias. En noviembre de 2024 esto equivalía a USD 4.771,16 y USD 397,59, respectivamente. Debido a la inflación que vive Venezuela, los montos establecidos se reducen sobremedida en términos reales y el ajuste pertinente de la unidad tributaria suele ser extemporáneo e insuficiente, lo que convierte a cualquier empresa en potencial sujeto pasivo especial. Así las cosas, en el estudio de la burocracia en Venezuela se supone que las empresas representativas de cada sector económico son sujetos pasivos especiales.

TABLA 1. *Obligaciones tributarias de la pequeña empresa como sujeto pasivo especial*

TRIBUTO / OBLIGACIÓN	NIVEL	FRECUENCIA	BASE IMPONIBLE	ALÍCUOTA
Declaración definitiva ISLR	Nacional	Anual	Utilidad	de 15 % a 34 %
Retenciones de ISLR	Nacional	Mensual	Valor servicio/ sueldos	1 %, 2 %, 3 % 5 % / variable
Declaraciones de IVA	Nacional	Quincenal	Débitos menos créditos	16 %
Retenciones IVA	Nacional	Quincenal	IVA	75 % o 100 %
Anticipos de ISLR/estimada ISLR	Nacional	Mensual	Ventas/enriquecimiento ejercicio anterior	1 % / 34 % del 75 %
Impuesto a las grandes transacciones financieras IGTF	Nacional	Quincenal	Importe total de cada débito en cuenta u operación gravada	2 % para operaciones en bolí- vares de contri- buyentes especiales; 3 % para operaciones en divisas procesa- das en el siste- ma bancario nacional
Fonacit	Nacional	Anual	Ingresos	0,50 %
Fondo Nacional del Deporte	Nacional	Anual	Utilidad	1 %
ISAE	Municipal	Mensual	Ingresos	Variable

La carga de estas obligaciones se ve agravada por su alta periodicidad. Declaraciones de IVA, Retenciones de IVA, Anticipos de ISLR y el cumplimiento de la Ley de Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras deben realizarse de forma quincenal, es decir, 24 veces al año cada una. Esta frecuencia intensifica el esfuerzo administrativo requerido, especialmente cuando se combinan con las limitaciones de acceso a opciones de pago digital, restringidas a bancos estatales. Las empresas que no poseen cuentas en estas instituciones se ven obligadas a realizar depósitos manuales en agencias bancarias, lo que demanda tiempo adicional debido a la congestión frecuente en estas oficinas.

Una salvedad importante se encuentra en la empresa representativa del sector primario, que está exenta del pago de ISLR y es considerada como contribuyente formal de IVA, es decir, está obligada a cumplir con los deberes y formalidades que corresponden a los contribuyentes ordinarios, pero goza de la exención del impuesto. Esta condición le permite declarar IVA con una periodicidad trimestral, lo que disminuye considerablemente el tiempo dedicado al cumplimiento de este deber en comparación con el resto de los sectores económicos; no obstante, así como no están eximidos del deber de declarar ante el Seniat, tampoco están exentos de ser considerados como sujetos pasivos especiales. Por tal motivo, pese a las exenciones y beneficios, el total de horas destinadas al cumplimiento de los trámites tributarios sigue siendo significativa.

El segundo subgrupo de trámites más relevante dentro del grupo de administración de operaciones, e incluso frente al total de horas que destina la pequeña empresa, es el concerniente a la salud y seguridad en el trabajo; el 25,82 % del total de horas corresponde a este subgrupo. Por su parte, los trámites agrupados en la administración del empleo acumulan el 18,34 % del total de horas en 2024,

TABLA 2. *Horas/año en el cumplimiento de obligaciones tributarias*

	2021	% TOTAL	2022	% TOTAL
Impuestos	434,2	41,6	449,1	42,3
Actualización de libros contables	24,0	2,3	24,0	2,3
Anticipos del ISLR	88,0	8,4	88,0	8,3
Declaración de cierre del ISLR	31,3	3,0	30,5	2,9
Declaración del IVA	102,4	9,8	124,2	11,7
Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Fonacit)	1,8	0,2	1,8	0,2
Fondo Nacional del Deporte	2,0	0,2	2,8	0,3
Impuesto Municipal Sobre Actividades Económicas (ISAE)	14,7	1,4	14,7	1,4
Ley de Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras	84,4	8,1	84,4	7,9
Retención del ISLR	31,2	3,0	31,2	2,9
Retención del IVA	54,5	5,2	47,6	4,5

siendo el segundo grupo de trámites más significativo luego de la administración de operaciones. Este grupo y subgrupo de trámites tienen un punto común: la totalidad de las gestiones se realiza frente al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo (MPPPST). Por ello, conviene continuar el análisis consolidando los trámites que se realizan ante el MPPPST y sus entes adscritos.

IV.2. Trámites frente al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo

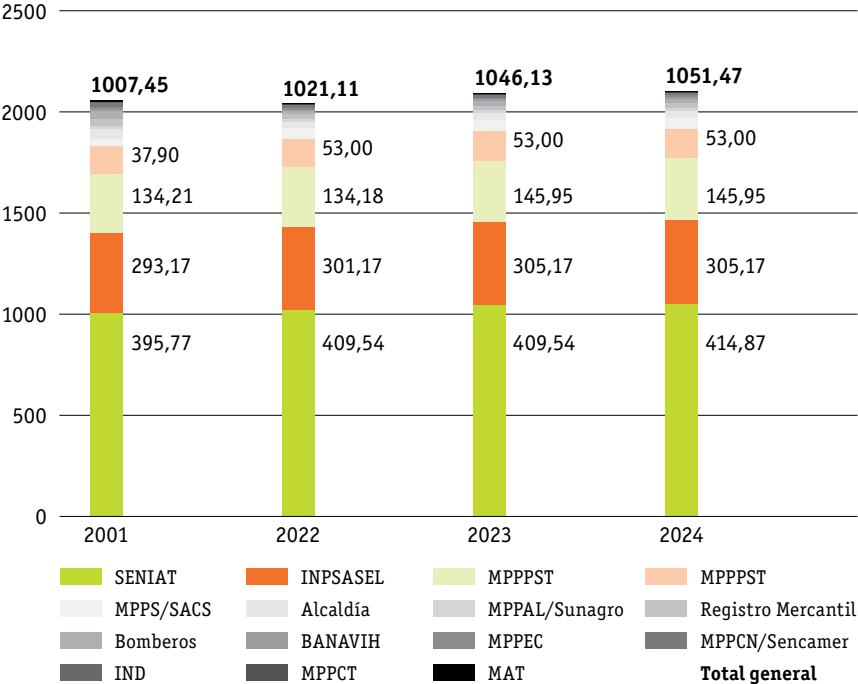
El Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo (MPPPST), junto con sus entes adscritos INPSASEL e IVSS, concentra la mayor cantidad de trámites que son exigidos a la pequeña empre-

2023	% TOTAL	2024	% TOTAL
496,4	44,0	504,6	44,5
24,0	2,1	24,0	2,1
103,4	9,2	103,7	9,1
35,8	3,2	35,9	3,2
141,6	12,6	149,1	13,1
1,8	0,2	1,8	0,2
2,9	0,3	2,9	0,3
17,3	1,5	17,3	1,5
90,7	8,1	90,9	8,0
31,2	2,8	31,2	2,7
47,8	4,2	47,8	4,2

sa en Venezuela. Son 31 trámites que representan el 50 % de todos los trámites identificados y el 45 % del total de horas/año que la pequeña empresa destina a trámites burocráticos. Estas gestiones abarcan desde la administración del empleo hasta la salud y seguridad en el trabajo, siendo una carga burocrática significativa debido a la complejidad de los procesos y las recurrentes fallas en las plataformas digitales.

Los trámites **vinculados a la administración del empleo** incluyen contribuciones relacionadas con el pago de salarios, gestiones de contratación y despido de personal, y la elaboración de informes administrativos. Las empresas deben cumplir con múltiples obligaciones, como el pago de prestaciones sociales, la contribución al

GRÁFICO 3. Horas/año que la pequeña empresa destina a trámites burocráticos frente a cada institución del Estado



FAOV, la retención del Seguro Social Obligatorio y el aporte al INCES. Aunque algunos de estos procesos están automatizados y se gestionan mediante programas contables, otros enfrentan serios problemas, como fallas recurrentes en los portales del FAOV y el IVSS, lo que incrementa significativamente el tiempo requerido para su cumplimiento.

En cuanto a la contratación de personal, además de registrar al empleado en los sistemas del IVSS, RNET y FAOV, el empleador debe garantizar exámenes médicos preempleo y elaborar informes de riesgos laborales. Por otro lado, el despido de un empleado está condicionado por regulaciones, como es el caso de la inamovilidad laboral, lo que exige procedimientos administrativos adicionales

como amonestaciones previas y la elaboración de expedientes de desempeño. En caso de conflictos, el proceso puede prolongarse sobremanera debido a la intervención del ministerio y la mediación de inspectores laborales.

INPSASEL, como ente adscrito al MPPPST, es la institución encargada de regular y supervisar los trámites relacionados con la salud y seguridad en el trabajo. Este subgrupo, perteneciente al grupo de administración de operaciones, es el segundo que más tiempo demanda en el índice, superado únicamente por los trámites relacionados con el pago de impuestos. Desde 2021 hasta 2024, todos los trámites frente a INPSASEL representaron en promedio el 28 % del total de horas dedicadas por las pequeñas empresas a cumplir con exigencias burocráticas.

Las obligaciones que recaen sobre INPSASEL incluyen la organización de capacitaciones periódicas, la realización de simulacros de emergencia y la provisión de evaluaciones médicas para los empleados en diferentes etapas del ciclo laboral (preempleo, posempleo, prevacacional y posvacacional). Además, las empresas deben cumplir con normativas de seguridad industrial, que abarcan la adquisición y mantenimiento de equipos contra incendios, señalizaciones y elementos de protección personal. Dado que estas gestiones requieren frecuentemente la contratación de servicios especializados, los trámites relacionados con INPSASEL añaden una carga significativa tanto interna como externa a las operaciones de las empresas.

Por su parte, las inspecciones realizadas por el ministerio y sus entes adscritos representan una carga adicional a la ya elevada burocracia administrativa. Aunque la frecuencia de las fiscalizaciones de INPSASEL disminuyó significativamente durante 2021 y 2022 debido a la reducción de personal público –fenómeno vinculado al co-

lapso institucional y el deterioro de las condiciones laborales del Estado venezolano–, estas inspecciones se reactivaron en 2023. En contraste, las fiscalizaciones realizadas por el IVSS y el MPPPST se mantuvieron constantes a lo largo del período, lo que refuerza el impacto sostenido de estas gestiones en las pequeñas empresas.

TABLA 3. *Horas/año por cada trámite ante el MPPPST por institución adscrita y grupo de trámite*

	2021	2022	2023	2024
MPPPST	90,5	90,4	100,7	100,7
Administración del empleo	81,5	81,4	91,7	91,7
Cálculo y pago de Cesta Tickets	3,3	4,8	4,8	4,8
Cálculo y pago de Prestaciones sociales	8,0	8,0	8,0	8,0
Citación/inspección del Ministerio del Trabajo en caso de demanda del empleado al empleador por despido injustificado [inamovilidad laboral]	8,0	8,0	16,0	16,0
Elaboración de amonestaciones al empleado en caso de incumplimiento del contrato laboral	1,1	1,1	1,5	1,5
Emisión de solvencia laboral Ministerio del Trabajo RNET	7,0	6,0	6,0	6,0
Gestión administrativa de prestaciones sociales	40,0	40,0	40,0	40,0
Inces: Retención del patrono, trámite, transferencia y emisión de solvencia	4,9	7,6	7,6	7,6
Informe al empleado de Riesgos Laborales y Prevención de Accidentes	0,4	0,4	1,0	1,0

Informe de capital e intereses acumulados por prestaciones sociales	0,5	0,5	0,5	0,5
Inscripción del trabajador en el sistema de trabajadores del Ministerio del Trabajo. Declaración de empleados. RNET	1,5	1,5	2,5	2,5
Inscripción del trabajador en el sistema Inces	1,5	0,0	0,0	0,0
Prestaciones sociales [depósito trimestral]	1,8	1,8	1,8	1,8
Retiro del empleado del sistema de trabajadores del Ministerio del Trabajo	1,7	1,7	2,0	2,0
Retiro del empleado del sistema Inces	1,7	0,0	0,0	0,0
Otros	9,0	9,0	9,0	9,0
Inspección/fiscalización del Ministerio del trabajo	9,0	9,0	9,0	9,0
MPPPST/INPSASEL	<u>293,3</u>	<u>302,3</u>	<u>308,1</u>	<u>308,1</u>
Administración del empleo	11,0	11,0	11,0	11,0
Examen/informe servicio médico posempleo	5,0	6,0	6,0	6,0
Examen/informe servicio médico preempleo	6,0	5,0	5,0	5,0
Administración operación	282,3	291,3	293,1	293,1
Adquisición de equipos de seguridad industrial	2,5	2,5	2,5	2,5
Búsqueda de proveedores de servicios de salud inscritos en Inpsasel	3,0	3,0	3,0	3,0

(Sigue...)

Capacitación para trabajadores en el área de la seguridad y salud en el trabajo	64,0	64,0	64,0	64,0
Examen/informe servicio médico posvacaciones	40,0	40,0	40,0	40,0
Examen/informe servicio médico prevacacional	40,0	40,0	40,0	40,0
Informe mensual del delegado de prevención	36,0	45,1	46,7	46,7
Simulacro de incendio	0,8	0,8	0,9	0,9
Un día de recreación a los empleados al mes	96,0	96,0	96,0	96,0
Otros	0,0	0,0	4,0	4,0
Inspección/fiscalización Inpsasel	0,0	0,0	4,0	4,0
MPPPST/IVSS	81,7	96,8	98,3	98,3
Administración del empleo	79,4	94,5	96,0	96,0
Inscripción del empleado en el Instituto venezolano de los Seguros Sociales	1,5	1,5	3,0	3,0
Presentación de reposo médico por parte del empleado emitido por un centro de salud afiliado al IVSS	40,0	40,0	40,0	40,0
Retención del Seguro Social Obligatorio	36,2	51,3	51,3	51,3
Retiro del empleado en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales	1,7	1,7	1,7	1,7
Otros	2,3	2,3	2,3	2,3
Inspección/fiscalización del IVSS	2,3	2,3	2,3	2,3
TOTAL, HORAS MPPPST	465,4	489,5	507,0	507,1

IV.3. Alimentos como la actividad económica más regulada

Tanto el sector primario (ganadería) como el terciario (comercio al por menor) enfrentan una de las cargas burocráticas más significativas debido a los múltiples trámites específicos que regulan la cadena de producción y comercialización de alimentos. Estas obligaciones abarcan desde permisos sanitarios y certificaciones técnicas hasta la fiscalización de la movilización y distribución de los alimentos, lo que convierte a estos sectores en los más afectados por la burocracia.

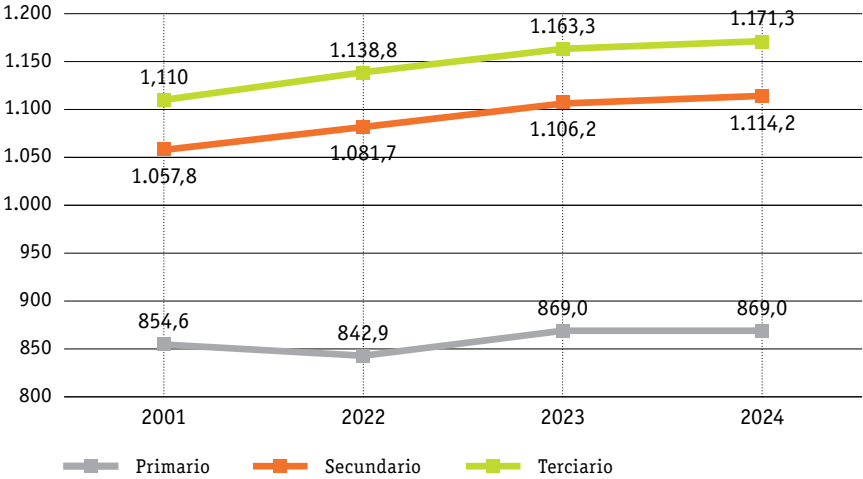
Uno de los trámites clave para el comercio de alimentos en el sector terciario es la renovación del **permiso sanitario del establecimiento comercial**, emitido por el **Servicio Autónomo de Contraloría Sanitaria (SACS)**. Este proceso incluye inspecciones físicas de las instalaciones por parte de inspectores de sanidad, además del cumplimiento de diversas normas relacionadas con la seguridad alimentaria. Las demoras en el otorgamiento de este permiso, junto con fallas recurrentes en el sistema de pagos del Servicio Autónomo de Contraloría Sanitaria (SACS), pueden comprometer la continuidad de las operaciones comerciales, exigiendo a las empresas dedicar tiempo adicional para resolver estos problemas.

Otro requisito relevante en el sector terciario es la certificación anual de balanzas comerciales por parte del Servicio Autónomo Nacional de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos (Sencamer). Este trámite, que anteriormente era realizado *in situ*, ahora exige que los comerciantes acudan a las oficinas de Sencamer para completar el proceso, aumentando las horas destinadas al cumplimiento de esta obligación.

Tanto en el sector primario como en el terciario, los empleados encargados de manipular alimentos deben obtener un permiso de manipulación de alimentos y un certificado de salud, ambos emitidos

por el SACS. Estos trámites requieren la asistencia a cursos y la presentación de exámenes médicos, lo que puede implicar la ausencia del empleado durante jornadas completas de trabajo, afectando la operatividad del negocio.

GRÁFICO 4. *Resultados del Índice de Burocracia en Venezuela por sector económico (horas/año)*



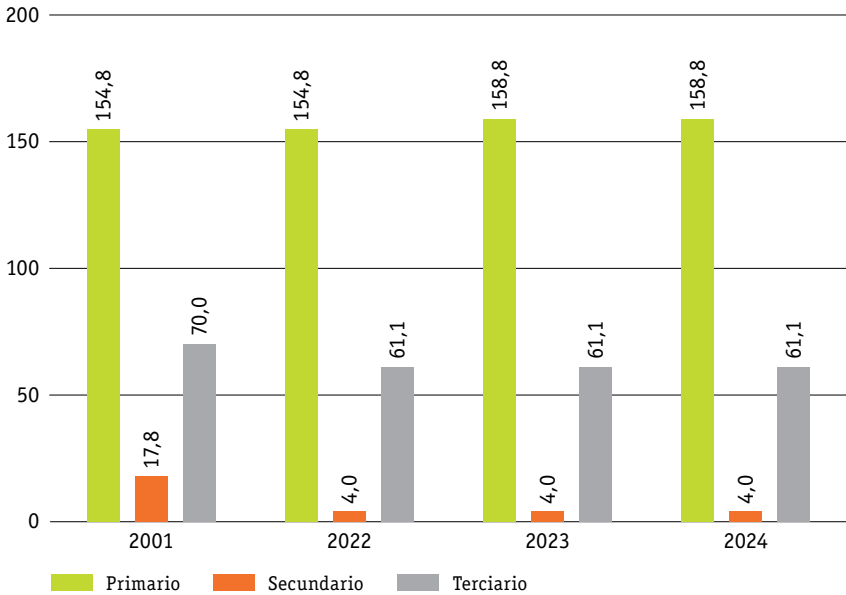
El permiso de Sunagro también es indispensable para las empresas que producen y comercializan alimentos. Aunque su renovación es relativamente sencilla, obtener este permiso por primera vez puede ser extremadamente engorroso, llegando a retrasar la apertura de nuevas empresas. Este proceso suele obligar a los productores y comerciantes a contratar servicios de gestoría para garantizar su obtención.

Por último, el control sobre la movilización y distribución de alimentos mediante las Guías Únicas de Movilización, Seguimiento y Control, supervisadas por la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (Sunagro), es uno de los trámites más demandantes. Estas guías son necesarias para despachar y recibir mercancías,

y cualquier falla en la plataforma web puede paralizar completamente las operaciones comerciales. Las empresas deben dedicar tiempo significativo a llenar estos formularios para cada orden de compra, lo que se traduce en un costo administrativo recurrente y elevado.

En conjunto, estos trámites reflejan el alto nivel de fiscalización y complejidad burocrática que enfrenta la producción y comercio al por menor de alimentos. Estos sectores no solo deben lidiar con múltiples instituciones y plataformas, sino también con problemas operativos que generan demoras, costos adicionales y un impacto directo en la competitividad de las empresas pequeñas.

GRÁFICO 5. Horas/año por trámites específicos de la actividad productiva según sector económico (2021-2024)



V. LOS PROBLEMAS FISCALES Y EL AUMENTO DE LA CARGA BUROCRÁTICA EN VENEZUELA

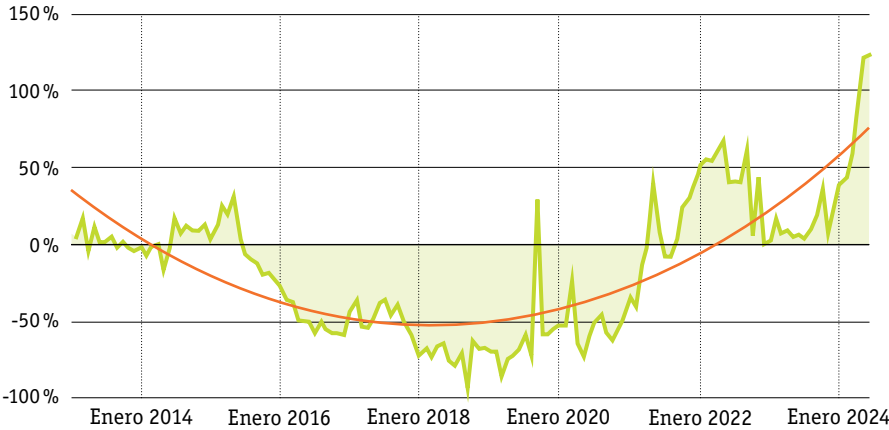
En Venezuela, la declaración y el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los anticipos del Impuesto sobre la Renta (ISLR) se realizaban de manera mensual. Este esquema, vigente hasta 2018, permitía a las empresas consolidar sus operaciones fiscales en un único proceso mensual. Sin embargo, con la publicación de un Decreto Constituyente en la Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 6.396, el 21 de agosto de 2018, se introdujo un «régimen temporal» que modificó esta periodicidad, estableciendo que ambas obligaciones debían cumplirse de forma semanal para los Sujetos Pasivos Especiales.

Esta decisión formó parte del «Plan de Recuperación Económica, Crecimiento y Prosperidad», que incluyó medidas como la derogación de la Ley de Ilícitos Cambiarios, el aumento del encaje legal y la introducción de un nuevo cono monetario conocido como «Bolívar Soberano». En 2018, Venezuela atravesó un período de hiperinflación sin precedentes, con una tasa anual de precios que alcanzó el 185.018,74 %, impulsada por la monetización masiva del déficit fiscal. Aunque el gobierno de Nicolás Maduro implementó estas acciones con el objetivo de contener el alza de precios, el impacto de las medidas recayó principalmente sobre el sector privado, que enfrentó un acceso limitado al crédito y una mayor carga tributaria, mientras la monetización del déficit persistía.

Posteriormente, el 31 de agosto de 2020, con la entrada en vigor de la Providencia Administrativa n.º SNAT/2020/0057, publicada en la Gaceta Oficial n.º 41.954, se ajustó nuevamente la frecuencia, pasando de semanal a quincenal. Este cambio buscaba simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aunque manteniendo una alta periodicidad en comparación con el esquema mensual previo a 2018. La providencia también especificó que este régimen

aplicaría exclusivamente a los Sujetos Pasivos Especiales, lo que incluye a una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas en el país. Sin embargo, los bajos umbrales establecidos para esta categoría, que no han sido ajustados adecuadamente en términos reales debido a la inflación y a ajustes extemporáneos de la unidad tributaria, hacen que ser un Sujeto Pasivo Especial en Venezuela sea extremadamente fácil. Esto ha llevado a que prácticamente cualquier empresa, independientemente de su tamaño, termine bajo esta categoría, incrementando significativamente la carga burocrática general que deben asumir las empresas representativas de cada sector económico.

GRÁFICO 6. *Recaudación fiscal real no petrolera en Venezuela.*
Variación interanual (enero 2023 - junio 2024)



Fuente: Óscar Torrealba, 2024. *Ingresos fiscales e inflación en Venezuela.*
OGP Cedice Libertad.

La decisión de reducir la periodicidad de la declaración y pago de impuestos en Venezuela, primero de mensual a semanal en 2018, y posteriormente a quincenal en 2020, se enmarca en un contexto de crisis fiscal exacerbada por la hiperinflación y el colapso de los in-

gresos fiscales reales. En 2018, el país enfrentó una disminución histórica de hasta un 94 % en la recaudación fiscal en términos reales, lo que evidenciaba la erosión del valor de los ingresos tributarios a medida que la inflación superaba, por mucho, cualquier aumento nominal en los montos recaudados. Este fenómeno, causado por la emisión de dinero por parte del Banco Central de Venezuela (BCV), creó un círculo vicioso: la inflación reducía los ingresos fiscales reales, lo que obligaba al gobierno a monetizar aún más el déficit, agravando la crisis económica (Torrealba, 2024).

En este escenario, las autoridades fiscales intentaron contrarrestar la pérdida de valor real de la recaudación mediante un cambio en la frecuencia de las obligaciones tributarias. La lógica detrás de estas medidas era clara: al reducir el lapso entre la generación del impuesto y su pago efectivo, el impacto de la inflación sobre los ingresos fiscales sería menor. Este ajuste buscaba garantizar un flujo de ingresos más rápido para el gobierno en un entorno donde la confianza en la moneda nacional estaba prácticamente destruida y la monetización del déficit no era una solución sostenible.

VI. EL COSTO DE LA BUROCRACIA EN PRODUCTIVIDAD

Según datos de la OIT, la productividad en Venezuela, medida como el producto⁷ por hora trabajada, se sitúa en 11,56 USD/h. Al considerar que los trámites de funcionamiento de una pequeña empresa –ponderados según su peso sectorial– suman 1.135 horas anuales, esto se traduce en una pérdida de producción estimada de USD 13.120,6 por año por cada empresa pequeña en el país. Según cifras oficiales del SAREN (2024), existen aproximadamente 100.000 pymes registradas, lo que implica un costo total de USD 1.312 millo-

⁷ PIB en dólares internacionales constantes de 2017 ajustados por PPA.

nes anuales asociado a la carga burocrática, recursos que podrían haberse destinado a generar el producto que el país tanto necesita. Este cálculo pone de manifiesto el impacto significativo que la burocracia tiene en la economía venezolana. Además, refleja un costo oculto que no solo afecta la productividad, sino que también genera gasto público, un aspecto que no ha sido abordado directamente en el índice de burocracia.

VII. CONCLUSIONES

El análisis de la burocracia en Venezuela entre 2021 y 2024 evidencia un panorama complejo en el que la carga administrativa y los costos asociados afectan profundamente la competitividad empresarial, el crecimiento económico y la calidad de vida de los ciudadanos.

Desde una perspectiva metodológica, la elección de empresas representativas por sector económico permitió identificar patrones específicos que reflejan las realidades enfrentadas por las pequeñas empresas en Venezuela. La concentración de trámites en sectores como el terciario –especialmente en el comercio al por menor de alimentos– destaca cómo la carga burocrática varía significativamente según la actividad económica, imponiendo restricciones adicionales a los sectores más regulados y penalizando el crecimiento empresarial.

En términos generales, el grupo de **administración de operaciones, y en particular los trámites relacionados con la declaración y el pago de impuestos, constituye la mayor carga burocrática para las empresas**, representando el 44,46 % del total de horas anuales dedicadas en 2024. Esta elevada carga no solo refleja la ineficiencia de las plataformas digitales y las recurrentes fallas en los

portales web de instituciones clave como el Seniat, sino que también responde a políticas fiscales implementadas en un contexto de disminución drástica de los ingresos fiscales reales, exacerbada por una hiperinflación sostenida. Al aumentar la frecuencia de declaración y pago de impuestos, el gobierno buscó compensar la pérdida de valor real de la recaudación fiscal, trasladando el peso del ajuste al sector privado. Esto ha intensificado significativamente la carga burocrática que enfrentan las pequeñas empresas, afectando su capacidad operativa y aumentando los costos administrativos.

Para revertir esta situación, resulta fundamental modernizar las plataformas digitales del Seniat, asegurando su estabilidad y accesibilidad para evitar la duplicación de esfuerzos por parte de las empresas. Asimismo, es crucial considerar el retorno a un régimen de declaraciones con periodicidad mensual, lo que podría reducir considerablemente el tiempo destinado a estos trámites, aliviar la carga administrativa y mitigar los efectos de una política fiscal que, al priorizar la solvencia estatal, ha limitado la capacidad de generación de riqueza y perpetuado un ciclo de estancamiento económico.

El Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo (MPPST), junto con sus entes adscritos INPSASEL e IVSS, concentra la mayor carga burocrática enfrentada por las pequeñas empresas en Venezuela, representando el 45 % del total de horas/año dedicadas a trámites burocráticos y el 50 % del total de trámites identificados. Este peso significativo se debe tanto a la diversidad como a la complejidad de las gestiones, que abarcan desde la administración del empleo hasta la salud y seguridad en el trabajo. Además, las recurrentes fallas en las plataformas digitales del FAOV, IVSS y RNET incrementan aún más los tiempos administrativos, afectando la eficiencia operativa de las empresas.

Frente al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo (MPPPST), se hace indispensable centralizar y simplificar los trámites laborales en una única plataforma digital que permita gestionar inscripciones, solvencias y actualizaciones de datos de manera integrada. Además, resulta imperativo evaluar una posible desregulación del mercado laboral mediante reformas a la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, así como a la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, con el objetivo de reducir la complejidad administrativa. Paralelamente, debe establecerse un marco regulatorio más claro que limite la discrecionalidad en inspecciones y fiscalizaciones, fomentando un entorno más eficiente y transparente para las empresas.

El caso de la **producción y comercialización de alimentos en el sector primario y terciario** resalta como un ejemplo extremo de la burocracia venezolana. Trámites como la obtención de permisos sanitarios y las guías de movilización alimentaria no solo representan un alto costo administrativo, sino que también exponen a los empresarios a riesgos operativos severos debido a la falta de previsibilidad en los procesos. El estudio de Sigala & Belloso (2017) ya venía advirtiendo que esta proliferación de requisitos, sumada a la falta de coordinación entre instituciones, aumenta significativamente los costos operativos y el tiempo necesario para iniciar y operar una empresa agroalimentaria en el país. Además, la variabilidad de los criterios aplicados por los funcionarios públicos y la necesidad de cumplir con trámites previos para acceder a permisos esenciales han generado incertidumbre y desaliento a la inversión.

Para disminuir la carga burocrática en los sectores primario y terciario, se requiere una revisión exhaustiva de las normativas específicas, como las guías de movilización y los permisos sanitarios. Esto parte por la desregulación del Estado sobre el rubro de alimentos y podría incluir la digitalización de procesos, la automatización

de inspecciones y la implementación de criterios de riesgo para priorizar las fiscalizaciones, permitiendo así un entorno más competitivo y menos restrictivo para la actividad económica.

La comparación de Venezuela con otros países de la región muestra un desempeño particularmente crítico. Aunque la burocracia es un problema estructural en América Latina, en Venezuela se ve exacerbada por la debilidad institucional, la concentración de poder y la falta de mecanismos efectivos de control. No obstante, la mejora de la calidad burocrática también requiere una reestructuración profunda de los sistemas de gobernanza. En países como México, el exceso de instituciones tecnocráticas y costosas, junto con una sobrerregulación normativa, ha obstaculizado los avances en la lucha contra la corrupción. Este fenómeno, descrito como un «efecto búmeran», subraya cómo esos mecanismos de control mal diseñados pueden terminar reforzando los mismos problemas que buscan resolver (Sandoval Ballesteros, 2023).

En este marco, las propuestas para reducir la carga burocrática y mejorar la eficiencia administrativa no solo deben enfocarse en la simplificación de trámites, sino también en la reforma de las instituciones responsables, ya que la calidad institucional desempeña un papel fundamental en la orientación del gasto público hacia resultados positivos. En economías con buena gobernanza, donde las instituciones imponen controles efectivos y fomentan la rendición de cuentas, el gasto público se utiliza de manera productiva, impulsando un crecimiento económico sostenible. Por el contrario, en contextos con instituciones débiles, los incentivos para la búsqueda de rentas prevalecen, lo que deriva en inversiones públicas ineficaces y, a menudo, contraproducentes (Keefer, 2004).

El modelo burocrático, tal como lo describe Weber, sigue siendo un componente central en la gestión eficiente de los asuntos públicos

(Tejada *et al.*, 2020; Vargas & Cidar, 2009), pero su implementación en contextos contemporáneos, como América Latina, ha dado lugar a estructuras rígidas que muchas veces priorizan la formalidad sobre la efectividad. Una adhesión desmedida a las normativas puede derivar en un comportamiento ritualista que aleja a las instituciones de sus objetivos fundamentales. Este fenómeno, denominado *red tape*, se manifiesta en una proliferación disfuncional de reglas y procedimientos que entorpecen la eficiencia administrativa (Naseer, 2019).

Además, el modelo burocrático-populista en países como Venezuela ha derivado en un aumento del aparato estatal y del gasto público, no necesariamente para mejorar la eficiencia administrativa, sino para satisfacer intereses políticos y económicos de élites específicas. Esto refuerza la dominación de actores partidistas y debilita los mecanismos de rendición de cuentas, afectando directamente la calidad del gasto público y la confianza en las instituciones (Tejada *et al.*, 2020).

La burocracia en Venezuela, lejos de ser un simple mecanismo administrativo, es un fenómeno estructural que afecta transversalmente a todos los sectores de la economía. La carga burocrática, tal como está diseñada, tiene un impacto económico directo innegable. Con una productividad laboral estimada en 11,56 USD/h según la OIT, los 1.135 trámites anuales necesarios para operar una pequeña empresa en Venezuela representan una pérdida de producción cercana a USD 13.120 por empresa. Con 100.000 pymes registradas (Saren, 2024), el costo total de esta carga asciende a USD 1.312 millones anuales, recursos que podrían haberse destinado a generar riqueza y atender las urgentes necesidades del país. Este cálculo evidencia cómo la burocracia no solo drena recursos empresariales, sino que perpetúa un gasto público ineficiente que agrava la crisis económica.

Abordar este problema requiere un compromiso político y social para rediseñar el aparato institucional, fortalecer la transparencia y fomentar una interacción efectiva entre el Estado y los ciudadanos. Sin estas reformas, el tiempo continuará siendo un recurso perdido en trámites que no generan valor, perpetuando una crisis económica y social que demanda soluciones urgentes.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Barro, R. J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), S103-S125.
- Corona Ramón, J. F., & Díaz Álvarez, A. (2024). Gasto público y estado del bienestar. *Oikonomics*, 22. <https://doi.org/10.7238/O.N22.2401>
- Guerrero Alborno, L. (2022). Gasto público en Venezuela y contexto latinoamericano. Observatorio de Gasto Público - Cedice Libertad. Caracas, Venezuela.
- Jordán, A. G., Acuña, B. E., & Rodríguez, M. M. (2024). La tragedia institucional del gasto público en Latinoamérica: una aproximación de datos de panel. *Desafíos: Economía y Empresa*, 005, 121-142. <https://doi.org/10.26439/DDEE2024.N005.6472>
- Keefer, P. (2004). A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to Voice. World Bank Policy Research Working Paper No. 3315.
- Levy-Carciente, S. (Coord.). (2021). Índice de Burocracia en América Latina 2021. Center for Latin America, Atlas Network. Recuperado de <https://admin.atlasnetwork.org/assets/documents/Index-of-Bureaucracy-in-Latin-America-2021-Final.pdf>
- Levy-Carciente, S. (Coord.). (2022). Índice de Burocracia en América Latina 2022. Center for Latin America, Atlas Network. Recuperado de <https://admin.atlasnetwork.org/assets/images/logos/indice-de-Burocracia-en-America-Latina-2022-ES.pdf>
- Levy-Carciente, S., et al. (2023). Índice de Burocracia en Iberoamérica 2023. Adam Smith Center for Economic Freedom, Florida International University. Recuperado de https://freedom.fiu.edu/wp-content/uploads/2024/03/IBLAT-23-ES_compressed.pdf
- Levy-Carciente, S., et al. (2024). Índice de Burocracia 2024: Resumen Ejecutivo. Adam Smith Center for Economic Freedom, Florida International University. Recuperado de <https://freedom.fiu.edu/index-of-bureaucracy/>
- Morales, F. N. (2023). Profesionales del gobierno.: Ensayos sobre la importancia de una burocracia pública efectiva. El Colegio de México AC. <https://books.google.com.co/books?id=z1veEAAAQBAJ>
- Naseer, S. (2019). Public Spending, Quality of Bureaucracy and Economic Growth: A Theoretical Analysis. *The Pakistan Development Review*, 58(2), 203-221. <http://www.jstor.org/stable/45106729>
- North, D. C. (1992). Institutions, ideology, and economic performance. *Cato Journal*, 11(3), 477-488.

- Oficina Internacional del Trabajo. (s.f.). Estadísticas sobre la productividad del trabajo. ILOSTAT. Recuperado de <https://ilostat.ilo.org/es/topics/labour-productivity/>
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56. Grupo Interuniversitario Postdata.
- Pinilla Rodríguez, D. E., Jiménez Aguilera, J. de D., & Montero Granados, R. (2013). Gasto público y crecimiento económico. Un estudio empírico para América Latina. *Cuadernos de Economía*, 32(59), 179-208. http://www.scielo.org/co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722013000100009&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Puyana Valdivieso, J. R. (2008). El control legislativo de la burocracia: un estado del arte. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 8(14), 63-83. Universidad Sergio Arboleda.
- Rosales, A., Bull, B., & Sutherland, M. (2023). Predation and Absence of Bureaucracy: the Situation of Public Employees in Venezuela from the Perspective of State Capacity. *América Latina Hoy*, 93. <https://doi.org/10.14201/ALH.29735>
- Sala-i-Martin, X. (2002). *Apuntes de crecimiento económico*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2023). Institutionalization vs Burocratization in Combating Corruption in Mexico. Volume 32, Issue 2, Pages 29-59, 32(2), 29-59. <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8120>
- Servicio Autónomo de Registros y Notarías. (2024, 4 de marzo). Más de 100 mil pymes han sido registradas en el Saren. <https://www.saren.gob.ve/mas-de-100-mil-pymes-han-sido-registradas-en-el-saren/>
- Sigala Paparella, L. E., & Bellosso Guzmán, R. J. (2017). Sistematización de los trámites y permisos para el funcionamiento de empresas agroalimentarias en Venezuela. *Visión Gerencial*, 16(1), 156-170.
- Tejada Estrada, G. C., Rengifo Lozano, R. A., Boy Barreto, A. M., & Rodríguez Chirinos, J. V. (2020). Estructura organizacional y control en el modelo de gestión burocrático. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(89), 209-226. Universidad del Zulia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29062641006>
- Torrealba, O. J. (2024, agosto 30). Ingresos fiscales e inflación en Venezuela. Observatorio de Gasto Público, Cedice Libertad. Recuperado de <https://cedice.org.ve/ogp/reporte/ingresos-fiscales-e-inflacion-en-venezuela/>

Torrealba, O. J., & Figuera, E. (2023). Más allá del gasto público: Una perspectiva multidimensional del tamaño del Estado. Observatorio de Gasto Público - Cedice Libertad. Recuperado de <https://cedice.org.ve/ogp/reporte/mas-alla-del-gasto-publico-una-perspectiva-multidimensional-del-tamano-del-estado/>

Vargas Arévalo, J. C. (2009). Ética, corrupción y burocracia. Perspectivas, 24, 209–226. Universidad Católica Boliviana San Pablo, Cochabamba, Bolivia.

**LA BUROCRACIA Y EL GASTO
PÚBLICO EN VENEZUELA:
ANÁLISIS E IMPLICACIONES PARA
LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL**

Óscar Torrealba

Economista con postgrado en gerencia de proyectos y estudios avanzados en econometría. Ha sido investigador y analista de Cedice Libertad por más de 10 años, donde también forma parte de su comité académico. Ha sido profesor de economía en diversas universidades e instituciones. Es secretario de Organización del Movimiento Libertario de Venezuela y de la Alianza Libertaria. Es investigador académico en el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Bogotá, Colombia.

Centro de Divulgación
del Conocimiento
Económico «CEDICE»

Coordinación editorial

Rocío Guijarro

Asistente

Ana María Carrasquero

Corrección

Alberto Márquez

Diseño

ABV Taller de Diseño

Carolina Arnal

© Centro de Divulgación
del Conocimiento Económico
«CEDICE»
Caracas, Venezuela,
Diciembre, 2024

Hecho el depósito de Ley
Depósito Legal DC2024002251
ISBN 978-980-434-064-2

**CENTRO DE DIVULGACIÓN DEL
CONOCIMIENTO ECONÓMICO CEDICE**

Av. Andrés Bello Blanco (Este 2)
Edificio Cámara de Comercio
de Caracas. Nivel Auditorio,
Los Caobos, Caracas, Venezuela.
Teléfono: +58 212 571.3357
Correo: cedice@cedice.org.ve
www.cedice.org.ve
X: @cedice
RIF: J-00203592-7



El Centro de Divulgación el Conocimiento Económico, A.C. Cedice Libertad, tiene como objetivo principal la búsqueda de una sociedad libre, responsable y humana. Las interpretaciones, ideas o conclusiones contenidas en las publicaciones de Cedice Libertad deben atribuirse a sus autores y no al instituto, a sus directivos, al comité académico o a las instituciones que apoyan sus proyectos o programas. Cedice Libertad considera que la discusión de las ideas contenidas en sus publicaciones puede contribuir a la formación de una sociedad basada en la libertad y la responsabilidad. Esta publicación puede ser reproducida parcial o totalmente, siempre que se mencione el origen y el autor, y sea comunicado a Cedice Libertad.

LA BUROCRACIA Y EL GASTO PÚBLICO EN VENEZUELA: ANÁLISIS E IMPLICACIONES PARA LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL

El presente trabajo de Óscar Torrealba nos traslada a un análisis de la burocracia que padecen las pequeñas empresas en Venezuela. Haciendo uso de los resultados del Índice de Burocracia, en el período 2021-2024, realiza un detallado examen del tiempo que estos procedimientos consumen a las pequeñas empresas, mostrando el claro impacto que ello genera al reducir su productividad y competitividad. De igual manera destaca el nivel de producto que deja de ser creado por destinarse el recurso humano a estas tareas improductivas, ello incluso sin considerar las sinergias que dejan de generarse.

Así, este exceso burocrático no solo limita la producción, el estímulo a la inversión, la creación de empleos y el bienestar ciudadano, sino que además exige de un igualmente pesado gasto público para procesar la burocracia en cuestión. Por tanto, el impacto negativo resulta doble: por lo que cuesta y por lo que impide crear.

Sary Levy-Carciente

Coordinadora, Observatorio de Gasto Público
Cedice-Libertad

