



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

## **PROYECTO DE LEY**

El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sancionan  
con fuerza de

## **L E Y**

**ARTÍCULO 1º:** La presente ley crea para la ciudad de La Plata una contribución especial por su condición de capital de la provincia, sede de los tres poderes públicos, Organismos de la Constitución, Organismos Descentralizados y demás organismos provinciales.

**ARTÍCULO 2º:** En virtud del régimen establecido en el anterior artículo la provincia deberá contemplar en el presupuesto general de gastos y recursos una partida específica anual en concepto de compensación por capitalidad. La partida no podrá ser inferior al 0,22 por mil ni superior al 0,45 por mil del presupuesto general de la provincia.

**ARTÍCULO 3º:** La contribución especial por capitalidad será fijada teniendo en cuenta los efectos económicos y sociales de la capitalidad sobre la ciudad de La Plata, las prestaciones que efectúe la Municipalidad de La Plata originadas en el funcionamiento de la Capital de la Provincia en el ámbito físico de la Comuna, así como el uso de servicios municipales que realicen los organismos provinciales y no estén exceptuados por otras leyes.



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

**ARTÍCULO 4°:** Crease el Comité Ejecutivo de Capitalidad que estará integrado por:

- a.- Un (1) representante de la Municipalidad de La Plata.
- b.- Un (1) representante del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires.
- c.- Un (1) representante de la Suprema Corte de Justicia.
- d.- Dos (2) representantes de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, uno por la mayoría y otro por la primera minoría.
- e.- Dos (2) representantes de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, uno por la mayoría y otro por la primera minoría.

Todas las funciones de los integrantes del Comité Ejecutivo serán ad honorem.

**ARTICULO 5°:** El Comité Ejecutivo tendrá las siguientes funciones:

- a) Dictar su reglamento de funcionamiento interno.
- b) Determinar mediante pautas objetivas derivadas del parámetro establecido en el artículo 2 y 3 de la presente ley, el monto anual concreto de la contribución especial por capitalidad.
- c) Reunir, organizar y sistematizar información relativa a la compensación por capitalidad.

**ARTÍCULO 6°:** El Comité Ejecutivo contará con un Consejo Técnico Consultivo para el asesoramiento y consulta sobre los temas vinculados a sus funciones. El Consejo podrá ser integrado con especialistas vinculados a Universidades y grupos de investigación públicos y privados con reconocida trayectoria, como también con representantes de instituciones del sector privado, de la sociedad civil o de organismos públicos con actuación en el área.



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

**ARTÍCULO 7°:** Hasta tanto el Comité Ejecutivo no determine el monto concreto de la contribución, la misma será del 0,22 por mil del presupuesto general de la provincia.

**ARTÍCULO 8°:** Invítase a la Municipalidad de La Plata a adherir a la presente, debiendo en su caso modificar las ordenanzas fiscales que impongan contribuciones y tasas sobre los inmuebles propiedad de los sujetos definidos en el artículo 1.

**ARTÍCULO 9°.**La vigencia de esta Ley quedará supeditada a su adhesión por parte de la Municipalidad de La Plata.

**ARTÍCULO 10°:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

## **FUNDAMENTOS**

Por la presente iniciativa se propicia la creación de una Contribución especial por capitalidad en beneficio del Municipio de La Plata.

Las contribuciones por capitalidad, usualmente denominadas "Tasas de Capitalidad", son tributos con el que la Ciudad que ostenta la condición de Capital provincial grava a la Provincia

A continuación se repasa sucintamente 1) el marco conceptual que justifica la existencia de este tipo de gravamen, 2) algunas experiencias nacionales e internacionales en la materia y, por último, 3) el caso de la municipalidad de La Plata.

### **1. Marco conceptual.**

Las ciudades que exhiben la condición de capital, ya sea a nivel nacional o subnacional, presentan características específicas que las diferencian del resto de los municipios o comunas. En ellas tienen asiento los poderes públicos, organismos asociados, cuerpos consulares, universidades y demás entidades, lo que genera beneficios para la ciudad a través del dinamismo aportado a la actividad económica pero también acarrea costos.



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

Dichos costos pueden ser clasificados en dos grandes grupos: i) los ingresos fiscales que pierde la ciudad por ser capital y ii) el aumento de las necesidades de gasto asociado a dicho rol.

#### 1.1. Costos del lado de los ingresos

Las exenciones impositivas que poseen la mayoría de las actividades administrativas implican una pérdida de ingresos fiscales para el gobierno local, que se ve imposibilitado de cobrar por los servicios que presta a las dependencias del gobierno del cual es sede.

Pero el rubro más relevante seguramente sea el costo de oportunidad en el uso del suelo que conlleva la capitalidad. El emplazamiento de edificios públicos, generalmente en zonas centrales o privilegiadas de la ciudad, impide la radicación en dicho espacio físico de otras actividades residenciales, comerciales y/o de servicios de mayor productividad y que sí tributarían al municipio. En consecuencia, aún en el caso de que las dependencias públicas abonaran por los servicios recibidos, la recaudación efectiva del municipio seguiría siendo inferior a su potencial.

#### 1.2. Costos del lado del gasto

La condición de capitalidad requiere frecuentemente de un importante esfuerzo en materia de preservación del patrimonio histórico y arquitectónico, así como del mantenimiento e inversión en infraestructura urbana por parte de los gobiernos locales. A ello se agrega el gasto en promoción y mejora de la imagen de la ciudad que se le suele exigir a una capital.

Sin embargo, el principal costo de capitalidad suele ser el asociado a la "población en tránsito", es decir, el flujo de no residentes que ingresa temporalmente a la ciudad para trabajar en las dependencias administrativas, realizar trámites, o estudiar y que luego emigra hacia sus municipios de residencia. Du-



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

rante su estadía, los visitantes utilizan los servicios que el municipio brinda a sus habitantes (transporte público, gestión del tráfico vehicular, mantenimiento de carpeta asfáltica, obras viales, limpieza y alumbrado público, gestión de residuos urbanos, mantenimiento de espacios públicos, protección y seguridad ciudadana, etc.). Sin embargo, el financiamiento de los mismos recae fundamentalmente sobre los residentes, ya que los beneficios por la actividad económica que generan los visitantes resultan de difícil apropiación por parte del municipio. Ello responde a los limitados instrumentos de tributación con los que suele contar este nivel de gobierno, usualmente impedido de gravar los salarios, el consumo y demás variables vinculadas con el nivel de actividad.

Una situación similar a la descrita en el párrafo anterior es la que se produce en las grandes ciudades, que suelen constituir el polo de atracción de los municipios vecinos, dando lugar a la aparición de los denominados "costos de centralidad" y, en las zonas turísticas, donde la proporción de "población en tránsito o flotante" es particularmente elevada.

Finalmente, cabe destacar los costos asociados a la concentración de protestas sociales. Al ser sede de los poderes públicos, las ciudades capitales son foco de atracción de protestas, huelgas y manifestaciones de distinto tipo. Para el municipio, ello significa operativos especiales de seguridad y de manejo del tránsito, así como costos adicionales de limpieza y de mantenimiento o reparación del patrimonio urbano, entre otras partidas. Algo similar sucede con los actos y eventos públicos organizados por el gobierno provincial en la capital.

Todos los costos mencionados tienen un impacto negativo en el presupuesto de los municipios, por lo que es habitual que las ciudades reclamen una compensación económica o mecanismo financiero especial que permita afrontar los costos asociados a la capitalidad.



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020. Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

## **2. Algunas experiencias nacionales e internacionales**

Existen numerosos ejemplos que dan cuenta de las diversas modalidades adoptadas por los gobiernos a fin de establecer mecanismos diferenciales de financiación para sus capitales nacionales y subnacionales.

Un país con amplia experiencia en la materia es España. Allí, los municipios de Pamplona y Santiago de Compostela, capitales de Navarra y Galicia respectivamente, son depositarias desde hace más de 15 años de una compensación específica por costos de capitalidad de parte de sus respectivas comunidades autónomas.<sup>1</sup> Otra experiencia a destacar es la del Ayuntamiento de Logroño, que a través de la firma de sucesivos convenios con el Gobierno de La Rioja, recibe desde el año 2004 transferencias asociadas exclusivamente al concepto de capitalidad que tienen por finalidad mejorar la infraestructura y la provisión de servicios del municipio. Un mecanismo algo diferente es utilizado en el caso de Palma de Mallorca, donde el municipio tiene garantizado un piso de inversión anual por parte del gobierno autónomo como compensación por ser capital de las Islas Baleares.<sup>2</sup> Por su parte, las ciudades de Madrid y Barcelona, que históricamente reclamaron compensaciones por capitalidad, cuentan desde el año 2006 con regímenes especiales que, sin contemplar fondos específicos asociados a tal condición, les otorgan un tratamiento financiero diferencial en la participación de los municipios en los tributos del Estado.<sup>3</sup> Más recientemente cabe destacar el caso de Zaragoza, capital de Aragón, que a partir de 2018 contará con un régimen especial que consistirá en la asignación de un fondo anual de capitalidad, hasta tanto se acuerde un esquema de financia-

---

<sup>1</sup>Ley Foral 16/1997 en el caso de Pamplona y Ley 4/2002 en el de Santiago de Compostela.

<sup>2</sup>Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca.

<sup>3</sup>Ley 1/2006, de 13 de marzo, Régimen Especial del Municipio de Barcelona y Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

miento diferencial basado en la participación en los ingresos de la comunidad autónoma.<sup>4</sup>

En el caso de Colombia, el mecanismo elegido son los denominados “fondos de desarrollo local”, utilizados por las localidades que conforman el Distrito Capital de Bogotá para el financiamiento de sus servicios y obras de infraestructura.<sup>5</sup> En México, el fondo de capitalidad adquiere la forma de un subsidio federal que es incluido la ley anual de presupuesto y debe ser utilizado por el municipio para inversión en infraestructura y equipamiento. Asimismo cabe destacar el caso de Paraguay, donde mediante ley nacional y a fin de compensar los costos de capitalidad, se establece el deber de los organismos y entidades del Estado a pagar los tributos municipales de la ciudad de Asunción.<sup>6</sup>

También se destaca el caso de las localidades turísticas de la provincia de Buenos Aires, las cuales reciben un tratamiento especial en la distribución entre los municipios de los recursos de origen provincial y nacional, a fin de compensar los costos de “población flotante”. Concretamente, para el cálculo de los coeficientes de distribución de dichos municipios (CUD), además de considerar a los residentes permanentes, también se tiene en cuenta una proporción del caudal turístico receptado.<sup>7</sup>

### **3.-Capitalidad de la Ciudad de La Plata.**

---

<sup>4</sup> Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de Régimen Especial del Municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

<sup>5</sup> Decreto Ley 1.421 de 1993, Régimen Especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

<sup>6</sup> Ley 5.246.

<sup>7</sup> Ley N° 10.559 de Coparticipación Municipal.





*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

Hace más de 30 años que la Municipalidad de La Plata posee un tributo fundado en los servicios que, en cumplimiento de su rol de capital, efectúa a los edificios públicos provinciales de los tres poderes, organismos de la Constitución y organismos descentralizados.

El mismo adquiere la forma de una Contribución de la Provincia de Buenos Aires, denominada usualmente "Tasa de Capitalidad", como compensación por las siguientes prestaciones:

- Servicio de alumbrado especial.
- Recolección de residuos.
- Riego, conservación y ornato de calles, plazas y paseos lindantes.
- Ocupación y/o uso del espacio aéreo, subsuelo o superficie.
- Ocupación y uso del espacio destinado a estacionamiento en playas y/o vía pública.
  - Habilitación de comercios e industrias
  - Servicios de Inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en locales, establecimientos y oficinas.
  - Inversión y mantenimiento de la infraestructura vial y urbana.

La legitimidad del tributo ha sido reconocida históricamente por el gobierno provincial que, pese a ello, no cumplió regularmente con su pago. Uno de los primeros conflictos tuvo lugar a inicios de la década del noventa, cuando la Provincia cuestionó la configuración de la base imponible y la metodología de liquidación de la contribución establecida en la Ordenanza Fiscal Impositiva N° 5.862 y modificatorias, aprobada por el Consejo Deliberante en el año 1990.



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

Allí se estipulaba una fórmula polinómica que incluía ajustes por inflación mayorista y por sueldos municipales, lo que resultaba en un cálculo de la contribución muy superior al costo de los servicios efectivamente prestados. En este contexto, la Provincia sólo realizó desembolsos parciales y aplicó algunas compensaciones con deudas del Municipio frente al IOMA y al IPS, pero sin cancelar el total determinado por el Municipio para el bienio 1990/91.

La búsqueda de una solución condujo a las partes a firmar un Convenio a fines de 1991, donde el Municipio se comprometió a modificar el tributo a partir del año siguiente y la Provincia a atender su pago en tiempo y forma. Se acordó entonces que la contribución sería del 10% del cargo total por las tasas de Alumbrado, Limpieza y Conservación de la vía pública y Contribución especial por Pavimento, pactándose además una re determinación del monto de la deuda acumulada y un mecanismo de cancelación para la misma.<sup>8</sup>

La contribución siguió así formando parte de los tributos ordinarios del Municipio, pero los pagos por parte de la Provincia volvieron a ser discontinuos. La acumulación de acreencias a favor del Municipio condujo a la firma de un Acta-Acuerdo en el año 2009, donde la Provincia reconoce la deuda exigible y acuerda con el Municipio su aplicación para la cancelación de deudas de éste con el Banco de la Provincia de Buenos Aires originadas en la liquidación del Ex Banco Municipal de La Plata.<sup>9</sup>

En noviembre de 2010, el Municipio y la Provincia firman un nuevo Convenio donde se acuerda la adecuación de la alícuota, que pasa de ser del

---

<sup>8</sup> Aprobado por Decreto N° 4.213/91 y Ordenanza N° 7.857.

<sup>9</sup> Aprobado por Ordenanza N° 10.649.



*H. Cámara de Senadores*  
*Provincia de Buenos Aires*  
*"2020 Año del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires"*

10% al 14,6% de la base imponible a partir del año 2012.<sup>10</sup> Durante algunos meses la Provincia cumplió con los desembolsos correspondientes a la contribución anual por capitalidad, pero a fines de 2011 la situación volvió a tornarse irregular.

Por ello, y a fin de otorgar legitimación legislativa es que se propone establecer el presente régimen especial.

Por lo expuesto solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

---

<sup>10</sup> Convenio aprobado por Decreto N° 334/11 y Ordenanza N° 10.764.