

अध्याय II: प्रणालीगत विषय तथा आन्तरिक नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

आयकर अधिनियम 1961 (अधिनियम) औषधि क्षेत्र से संबंधित कुछ विशेष कटौतियों का प्रावधान करता है। हमारे सामने ऐसे मामले आए जहां अधिनियम के कुछ प्रावधानों के अपूर्ण, अस्पष्ट तथा द्विअर्थी होने के कारण निर्धारितियों को अनभिप्रेत लाभ दिए गए थे। वर्तमान अध्याय औषधि क्षेत्र से सम्बन्धित निर्धारितियों के संबंध में आईटीडी द्वारा सर्वांगी विषयों और आन्तरिक नियंत्रण/निगरानी तन्त्र से संबंध रखता है।

आईटीडी ने औषधि क्षेत्र को दिए गए प्रोत्साहनों के डाटा का रखरखाव नहीं किया इसलिए लेखापरीक्षा, उद्योग की वृद्धि में और अन्ततः प्रोत्साहन के पीछे के उद्देश्यों को पूरा करने में छोड़े गए राजस्व का प्रभाव निर्धारित करने में समर्थ नहीं है।

2.2 औषधि क्षेत्र को छोड़े गए राजस्व का प्रभाव

किसी कर कानून तथा इसके प्रशासन का प्राथमिक उद्देश्य सरकारी खर्च के वित्तपोषण के प्रयोजन हेतु राजस्व अर्जित करना है। एकत्रित राजस्व की राशि सामूहिक कर आधार तथा प्रभावी कर दरों पर निर्भर है। इन दो घटकों के निर्धारक उपायों की एक श्रेणी है जिसमें विशेष कर दरें, छूटें, कटौतियां, बट्टे, स्थगन तथा उधार शामिल होते हैं। ये उपाय सामूहिक रूप से 'कर अधिमान' अथवा 'कर व्यय' के रूप में जाने जाते हैं। वे सरकारी राजस्व पर प्रभाव डालते हैं और सरकार की महत्वपूर्ण नीति को भी प्रदर्शित करते हैं।

भारत सरकार के प्राप्त बजट में "छोड़े गए राजस्व का विवरण" नामक एक अलग बजट दस्तावेज शामिल होता है। यह विवरण कर प्रोत्साहनों अथवा कर उपदान के राजस्व प्रभाव की सूची की मांग करता है जो कर प्रणाली का एक भाग है। हमने वैज्ञानिक अनुसंधान (धारा 35 (1) (2एए) एवं (2एबी) पर व्यय की कटौती/भारित कटौती, निर्धारितियों को सिक्किम, उत्तराखण्ड, हिमाचल प्रदेश में स्थापित उपक्रमों के लाभों की कटौती (धारा 80आईसी) के रूप में छोड़े गए राजस्व के कारण सरकार द्वारा दिए गए प्रोत्साहनों से सम्बन्धित निम्नवत सूचना एकत्रित की:

तालिका 2.1: 2006-07 से 2012-13 तक छोड़ा गया राजस्व

(₹ करोड़ में)			
वर्ष	धारा 35(1), (2एए) एवं (2एबी) एवं 80आईसी के अन्तर्गत छोड़ा गया राजस्व	गत वर्ष की तुलना में छोड़े गए राजस्व में वृद्धि	गत वर्ष से प्रतिशतता वृद्धि
2006-07	4,877	--	--
2007-08	7,085	2,208	45.27
2008-09	8,055	970	13.69
2009-10	9,290	1,235	15.33
2010-11	12,354	3,064	32.98
2011-12	13,968	1,614	13.06
2012-13	14,708	741	5.30
2013-14	16,443	1,735	11.80
(अनुमानित)			
कुल	86,781		

स्रोत: वर्ष 2006-07 से 2012-13 तक के प्राप्त बजट

चूँकि प्राप्त बजट में कुल कर राजस्व तथा औषधि क्षेत्र को छोड़े गए राजस्व से सम्बन्धित कोई सूचना/डाटा उपलब्ध नहीं था इसलिए औषधि क्षेत्र को प्रदत्त कटौतियों के कारण छोड़े गए राजस्व, निगरानी तंत्र तथा, अनुमत कटौती का प्रभाव विश्लेषण तथा औषधि क्षेत्र के निर्धारितियों से संबंधित क्षेत्रवार/राज्य वार डाटा से सम्बन्धित सूचना सीबीडीटी/राजस्व विभाग से मांगी गई थी (अगस्त 2014)।

सीबीडीटी ने बताया है (सितम्बर 2014) कि यह सूचना औषधि उद्योग से संबंध रखती है और सीबीडीटी के सम्बन्धित विभाग(टीपीएल) एवं आईटीए) ऐसे अभिलेख अनुरक्षित नहीं करते हैं।

आईटीडी औषधि क्षेत्र के निर्धारितियों का पूर्ण क्षेत्र वार डाटा नहीं रखता है।

2.3 आयकर विभाग में क्षेत्र वार डाटा

नाम, पता, टेलीफोन नम्बर वाली राष्ट्रीय औषधि मूल्य निर्धारण प्राधिकरण (एनपीपीए) औषधि विभाग द्वारा प्रकाशित औषधि क्षेत्र में लगे विनिर्माण यूनिटों की एक सूची निर्धारितियों का पैन तथा क्षेत्राधिकार प्रभार बताने के लिए आईटीडी के भेजी गई थी। औषधि क्षेत्र में लगे निर्धारितियों के क्षेत्राधिकार वार डाटाबेस के अभाव में लेखापरीक्षा को औषधि क्षेत्र के निर्धारितियों का पता लगाने के लिए अपनी ऐतिहासिक जानकारी पर भरोसा करना पड़ा था। लेखापरीक्षा ने '0105 - दवाईयां तथा औषधियां' कोड के अन्तर्गत विवरणी दाखिल करने वाले निर्धारितियों का आईटीडी के डीजीआईटी (प्रणाली) द्वारा अनुरक्षित निर्धारण

सूचना प्रणाली (एआईएस) से भी डाटा प्राप्त किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि डीजीआईटी (प्रणाली) द्वारा दिया गया डाटा अपूर्ण था क्योंकि भारत में औषधि विनिर्माण यूनिटों की डाइरेक्टरी में दर्शाई गई अनेक औषधि विनिर्माण यूनिटें डाटाबेस में विद्यमान नहीं थीं।

हमने विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी मंत्रालय के अधीन औषधि विभाग से औषधि क्षेत्र (विनिर्माण/वितरक/भण्डारक) में लगे निर्धारितियों से सम्बन्धित सूचना की मांग की। हमने यह जांच करने कि क्या राष्ट्रीय औषधि मूल्य निर्धारण प्राधिकरण (एनपीपीए) द्वारा औषधि विनिर्माण यूनिटों की डाइरेक्टरी प्रकाशित की जाती है, की भी मांग की थी (जुलाई 2014)। मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2014)।

हमने औषधि नियंत्रण विभाग (डीसीडी) के कार्यालय से औषधि क्षेत्र में लगे निर्धारितियों के डाटा से सम्बन्धित सूचना की भी मांग की (अगस्त 2014)। डीसीडी ने बताया (सितम्बर 2014) कि एनसीटी दिल्ली के औषधि विनिर्माता तथा भण्डारक/वितरकों के लाइसेंस के संबंध में पैन, कुल आय, कुल बिक्री, कुल निर्यात, उत्पाद शुल्क पंजीकरण संख्या आदि से सम्बन्धित कोई डाटा उनके पास नहीं है।

इस प्रकार औषधि विभाग तथा डीसीडी के साथ-साथ आईटीडी ने पूर्ण क्षेत्र वार/उद्योग वार डाटा अनुरक्षित नहीं किया था। क्षेत्र/व्यापार वार डाटा के अभाव में नीति नियंत्रण, विशेष क्षेत्र/व्यापार पर छोड़ा गया राजस्व, कर राजस्व में ऐसे क्षेत्र के सहयोग और ऐसे क्षेत्र का सहयोग उनकी वृद्धि के अनुरूप है आदि से सम्बन्धित विभिन्न पहलुओं का विश्लेषण करने में यह समर्थ नहीं होगा।

आईटीडी ने डीएसआईआर जो अनुमोदनकर्ता प्राधिकरण है, से अनुमोदन की प्राप्ति से पूर्व अधिनियम की धारा 35 (2एबी) के अन्तर्गत आरएण्डडी पर भारित कटौती अनुमत की।

2.4 डीएसआईआर से अनुमोदन की प्रतीक्षा में आरएण्डडी व्यय की अनुमति

धारा 35 (2एबी) के अन्तर्गत किसी कम्पनी द्वारा आन्तरिक आरएण्डडी सुविधा पर किए गए व्यय का अनुमोदन शामिल करता है कि निर्धारित प्राधिकरण अपना अनुमोदन देने के साठ दिनों के अन्दर महानिदेशक आयकर (छूट) को फार्म 3सीएल में आन्तरिक आरएण्डडी सुविधा द्वारा व्यय के अनुमोदन के संबंध में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा। यह भी अनुबद्ध किया जाता है कि कम्पनी प्रत्येक अनुमोदित सुविधा के लिए अलग लेखे का अनुरक्षण करेगी जिसकी

वार्षिक लेखापरीक्षा होगी और उसकी एक प्रति प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष के 31 अक्टूबर तक निर्धारित प्राधिकारी को भेजी जाएगी। यद्यपि डीएसआईआर को अपना अनुमोदन देने के 60 दिनों के अन्दर डीजीआईटी (छूट) को फार्म 3सीएल प्रस्तुत करना है परन्तु इसका डीएसआईआर के मार्गनिर्देशों में कही भी यह उल्लेख नहीं किया जाता है कि फार्म 3सीएल जारी करने की समय रेखा क्या है। अधिनियम के अन्तर्गत आय की विवरणी दाखिल करने की नियत तारीख अन्तर्राष्ट्रीय लेन-देन न करने वाली कम्पनी के सम्बन्ध में 30 सितम्बर है। इस प्रकार कम्पनियां डीएसआईआर का अनुमोदन प्राप्त करने से पूर्व आय की अपनी विवरणी में आरएण्डडी व्यय का दावा करती हैं। कारण यह है कि ऐसी निर्धारिती कम्पनियों की आय की विवरणी दाखिल करने की नियत तारीख डीजीआईटी (छूट) को डीएसआईआर द्वारा अनुमोदित फार्म 3सीएल को भेजने की तारीख अर्थात् 31 दिसम्बर से पूर्व है। इसलिए निर्धारिती कम्पनियों द्वारा आरएण्डडी व्यय के दावे किए जाते हैं और डीएसआईआर द्वारा ऐसा व्यय अनुमोदित किए जाने से पूर्व संक्षिप्त संसाधन में आईटीडी द्वारा अनुमत किए जाते हैं (बाक्स 2.1 देखें)।

बाक्स 2.1: दावित तथा अनुमत आरएण्डडी व्यय के निदर्शी मामले यद्यपि ऐसे व्यय को अनुमोदन नहीं दिया गया था

प्रभार	: सीआईटी II, दिल्ली
निर्धारिती	: मोदी मुंडीफार्मा प्राइवेट लिमिटेड
निर्धारण वर्ष	: 2011-12
पैन	: AAACM2303F

जनवरी 2014 में पूर्ण निर्धारण वर्ष 2011-12 में निर्धारिती ने ₹ 3.15 करोड़ का धारा 35 (2एबी) के अन्तर्गत भारित कटौती का दावा किया और आईटीडी ने अनुमत किया। हमने देखा कि एओ ने फार्म 3सीएल का सत्यापन किए बिना दावा अनुमत किया क्योंकि फार्म 3सीएल डीएसआईआर द्वारा अप्रैल 2014 में जारी किया गया था। इस प्रकार आईटीडी ने डीएसआईआर के अनुमोदन से पूर्व धारा 35 (2एबी) के अन्तर्गत भारित कटौती अनुमत की। उत्तर प्रतीक्षित है (अक्टूबर 2014)।

इस प्रकार आईटीडी ने डीएसआईआर के अनुमोदन से पूर्व भारित कटौती अनुमत की। डीजीआईटी (छूट) को डीएसआईआर द्वारा अनुमोदित फार्म 3सीएल भेजने की तारीख आईटीआर दाखिल करने की नियत तारीख से पूर्व होनी चाहिए।

आईटीडी ने फार्म 3सीएल/3सीएम में वैज्ञानिक और अनुसंधान विभाग द्वारा अनुमोदित व्यय के ब्यौरे सत्यापित किए बिना अधिनियम की धारा35 (2एबी) के अन्तर्गत आरण्डडी व्यय पर भारित कटौती अनुमत की।

2.5 धारा 35(2एबी) के अन्तर्गत आरण्डडी व्यय की भारित कटौती की अनुमति

धारा 35 (2एबी) जैव प्रौद्योगिकी अथवा अधिनियम की ग्यारहवी अनुसूची की सूची में निर्दिष्ट के अतिरिक्त किसी सामान अथवा वस्तु के विनिर्माण अथवा उत्पादन के कारोबार में लगी कम्पनी के लिए निर्धारित अधिकारी⁷ द्वारा यथा अनुमोदित आन्तरिक आरण्डडी सुविधा द्वारा वैज्ञानिक अनुसंधान (भूमि अथवा भवन की खरीद पर व्यय को छोड़कर) पर किए गए व्यय के दो गुने की कटौती का प्रावधान करती हैं। अधिनियम के अन्तर्गत निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार निर्धारित कम्पनी वैज्ञानिक तथा औद्योगिक अनुसंधान विभाग (डीएसआईआर) को अनुबन्ध का आवेदन भेजती है। नियत प्रक्रिया के बाद डीएसआईआर कम्पनी को फार्म 3 सीएम में आरण्डडी सुविधा का अनुमोदन देता है और महानिदेशक आयकर (छूट) को फार्म 3 सीएल में अपनी रिपोर्ट और अनुमोदित व्यय के ब्यौरे भेजता है। डीजीआईटी (छूट) को सम्बन्धित सीसी(एस)आईटी/सीआईटी को ऐसी रिपोर्ट (फार्म 3 सीएम/3सीएल) भेजनी पड़ती है। फार्म 3 सीएल में आन्तरिक अनुसंधान सुविधा की कुल लागत और गत 3 वर्षों के दौरान कम्पनी के पास उत्पादों के वार्षिक उत्पादन के भी ब्यौरे शामिल होते हैं। सीसीआईटी/सीआईटी को सम्बन्धित क्षेत्राधिकार एओ को ऐसी रिपोर्टें भेजनी पड़ती हैं। जो अनुबन्ध शर्तों के अध्याधीन भारित कटौती अनुमत करता है।

हमने पाया कि सीसी(एस)आईटी/सीएसआईटी ने निर्धारितियों द्वारा दावित आरण्डडी व्यय की कटौती की प्रमाणिकता के सत्यापन के लिए एओज को फार्म 3 सीएल/3 सीएम की प्रति नहीं भेजी है। आईटीडी ने फार्म 3 सीएल जिसमें निर्धारित प्राधिकरण अर्थात् डीएसआईआर आन्तरिक अनुसंधान पर किए गए व्यय का अनुमोदन करता है, का सत्यापन किए बिना कटौती अनुमत की है। इसके परिणामस्वरूप 6 राज्यों⁸ के 14 मामलों में ₹ 456.99 करोड़ की हानि (सम्भावित हानि सहित) हुई (बाक्स 2.2 देखें)।

⁷ निर्धारित अधिकारी सचिव डीएसआईआर है।

⁸ महाराष्ट्र, दिल्ली, तामिलनाडु, आंध्रप्रदेश, बिहार, कर्नाटक

बॉक्स 2.2: फार्म 3सीएल के साथ आरएण्डडी आंकड़ों की प्रतिकूलता के निदर्शी मामले

क. प्रभार	: सीआईटी 1, पटना
निर्धारिती	: अलकेम लेबोटेरीज़ लिमिटेड
निर्धारण वर्ष	: 2010-11
पैन	: AABCA9521E

निर्धारिती ने ₹ 67.91 करोड़ का धारा 35(2 एबी) के अन्तर्गत कटौती का दावा किया जो आईटीडी ने अनुमत किया। तथापि अनुवर्ती निर्धारण वर्ष 2011-12 की संवीक्षा के संबंध में एओ द्वारा प्रतिक्रिया में डीएसआईआर ने उत्तर दिया (मार्च 2014) कि निर्धारिती ने डीएसआईआर को आरएण्डडी खर्चों के ब्यौरे प्रस्तुत न करके शर्तों का उल्लंघन किया था और इसलिए अनुमोदन मार्च 2009 के आगे नहीं बढ़ाया गया था। यदि आईटीडी ने निर्धारण वर्ष 2010-11 की संवीक्षा (मार्च 2013) के समय पर ही फार्म 3 सीएल सुनिश्चित किया होता तो ऐसी भारित कटौती को अस्वीकृत किया जा सकता था। ऐसा करने में चूक के परिणामस्वरूप ₹ 23.08 करोड़ के कर के परिणामी कम उद्ग्रहण के साथ उसी सीमा तक अवनिर्धारण हुआ। आईटीडी ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार कर ली (जुलाई 2014)।

ख. प्रभार	: सीआईटी 1, चेन्नई
निर्धारिती	: स्पिक लिमिटेड
निर्धारण वर्ष	: 2010-11
पैन	: AAACS4668K

निर्धारिती के ₹ 55.02 लाख के वास्तविक खर्चों के प्रति धारा 35 (2 एबी) के अन्तर्गत कटौती के रूप में ₹ 82.53 लाख का दावा किया था। कटौती का दावा फार्म 3 सीएल में अनुमोदित व्यय की पुष्टि किए बिना अनुमत किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 82.53 लाख की आय का अवनिर्धारण हुआ जिसमें ₹ 24.76 लाख का सम्भवित कर प्रभाव अन्तर्ग्रस्त था। उत्तर प्रतीक्षित है (अक्टूबर 2014)।

ग. प्रभार	: सीआईटी-मध्य-हैदाराबाद
निर्धारिती	: हेटरो ड्रग्स लिमिटेड
निर्धारण वर्ष	: 2009-10
पैन	: AAACH5071K

निर्धारिती ने आरएण्डडी व्यय के प्रति ₹ 22.93 करोड़ और धारा 35 (2 एबी) के अन्तर्गत भारित कटौती के प्रति ₹ 34.40 करोड़ का दावा किया और आईटीडी ने फार्म 3 सीएल में व्यय की पुष्टि किए बिना उसे अनुमत किया था। इसलिए निर्धारिती ₹ 11.47 करोड़ (₹ 34.40 करोड़ (-) ₹ 22.92 करोड़) की भारित कटौती का हकदार नहीं है। इसके परिणामस्वरूप ₹ 5.85 करोड़ की परिणामी कम मांग के साथ उतनी आय की कम संगणना हुई।

आईटीडी ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि डीएसआईआर ने जुलाई 2013 में नि. व. 2009-10 से नि. व. 2011-12 तक से संबंधित सूचना की जांच की और आदेश दिनांक 23 जुलाई 2013 के तहत 31 मार्च 2015 तक नवीकरण मंजूर किया। तथापि यह देखा गया था कि नि. व. 2010-11 से नि. व. 2012-13 तक से सम्बन्धित व्यय प्रमाणित किया गया था और नि. व. 2009-10 से सम्बन्धित व्यय प्रमाणित करने वाला कोई फार्म 3 सीएल लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

घ. प्रभार : सीआईटी v दिल्ली
निर्धारिती : रैनबैकसी लेबोरेटरीज लिमिटेड
निर्धारण वर्ष : 2008-09 to 2009-10
पैन : AAACR0127N

निर्धारिती ने 2008-09 तथा 2009-10 निर्धारण वर्षों के लिए क्रमशः ₹ 670.80 करोड़ तथा ₹ 645.50 करोड़ का धारा 35 (2एबी) के अन्तर्गत आरण्डडी व्यय की भारत कटौती का दावा किया और आईटीडी ने उसे अनुमत किया था। कटौती का दावा फार्म 3सीएल में अनुमोदित व्यय का सत्यापन किए बिना अनुमत किया गया था। निर्धारिती ने आन्तरिक अनुसंधान तथा विकास सुविधा का फार्म 3 सीएम में अनुमोदन प्रस्तुत किया है जो केवल आरण्डडी सुविधा की मान्यता का अनुमोदन है। इसके परिणामस्वरूप उतनी आय का अवनिर्धारण हुआ जिसमें क्रमशः ₹ 228 करोड़ तथा ₹ 193.65 करोड़ का कर प्रभाव अन्तर्ग्रस्त था। उत्तर प्रतीक्षित है (अक्टूबर 2014)।

इस प्रकार आरण्डडी खर्चे फार्म 3 सीएल/3 सीएम में अनुमोदित व्यय की पुष्टि किए बिना अनुमत किए गए हैं।

हमने महाराष्ट्र में ₹ 10.23 करोड़ के कर प्रभाव वाले और 6 अन्य समान मामले देखे कि निर्धारिती कम्पनियों से सम्बन्धित डीएसआईआर वेबसाइट में प्रदर्शित आरण्डडी आंकड़े धारा 35 (2 एजी) के अन्तर्गत कटौती योग्य के रूप में दावित संख्याओं की अनुरूपता में नहीं हैं (देखें बॉक्स 2.3)।

बॉक्स 2.3: डीएसआईआर वेबसाइट के अनुसार आरण्डडी आंकड़ों की अनुरूपता के निदर्शी मामले

प्रभार : सीआईटी मध्य III मुम्बई
निर्धारिती : इण्डोको रेमेडीज लिमिटेड
निर्धारण वर्ष : 2010-11 से 2011-12
पैन : AAACI0380C

निर्धारिती ने ₹ 40.50 करोड़ का धारा 35 (2 एबी) के अन्तर्गत आरण्डडी व्यय की भारत कटौती का दावा किया और आईटीडी ने अनुमत किया। तथापि डीएसआईआर वेबसाइट के अनुसार निर्धारिती केवल ₹ 13.43 करोड़ की कटौती का पात्र था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 27.07 करोड़ के आरण्डडी व्यय की भारत कटौती की अधिक

अनुमति हुई जिसके कारण ₹ 8.12 करोड़ के कर के परिणामी कम उदग्रहण के साथ उतनी आय का अवनिर्धारण हुआ।

उत्तर में आईटीडी ने डीएसआईआर द्वारा विधिवत प्रमाणित फार्म 3 सीएल अग्रेषित किया और बताया कि निर्धारिती द्वारा उसे संवीक्षा निर्धारण के दौरान प्रस्तुत किया था। परन्तु वह आईटीडी द्वारा लेखापरीक्षा को प्रस्तुत अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था। तथापि डीएसआईआर द्वारा जारी फार्म 3 सीएल के अनुसार यह देखा गया कि निर्धारिती ने नि. व. 2010-11 और 2011-12 के लिए निर्धारिती द्वारा दावित ₹ 18.27 करोड़ तथा ₹ 21.64 करोड़ के प्रति क्रमशः केवल ₹ 17.61 करोड़ तथा ₹ 20.37 करोड़ की भारित कटौती का पात्र था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.94 करोड़ की भारित कटौती की अधिक अनुमति हुई जिसके कारण ₹ 58.20 लाख के परिणामी कम उदग्रहण के साथ उतनी आय का अवनिर्धारण हुआ।

हमने महाराष्ट्र में एक निर्धारिती के दो मामलों में यह भी देखा कि निर्धारिती ने धारा 35 (2 एबी) के अन्तर्गत ₹ 103.37 करोड़ के कर प्रभाव वाली ₹ 344.55 करोड़ की कटौती का दावा किया जबकि डीएसआईआर की वार्षिक रिपोर्ट में अनुमोदित आरण्डडी व्यय की सूची में उनका नाम नहीं था (देखे बॉक्स 2.4)।

बॉक्स 2.4 दावित तथा अनुमत आरण्डडी व्यय के निदर्शी मामले यद्यपि ऐसे व्यय के अनुमोदन अनुमोदित/डीएसआईआर के पास लम्बित नहीं हैं।

प्रभार	: सीआईटी VII, मुम्बई
निर्धारिती	: पीरामल लाइफ साइंस लिमिटेड
निर्धारण वर्ष	: 2009-10 और 2010-11
पैन	: AABCN8532E

निर्धारित ने दावा किया और आईटीडी ने दस्तावेजों के सत्यापन अथवा विस्तृत संवीक्षा के बिना निर्धारिती कम्पनी को ₹ 344.55 करोड़ का आरण्डजी व्यय अनुमत किया। कटौती की प्रमाणिकता/यथातथ्यता का सत्यापन करने के उद्देश्य से हमने डीएसआईआर वेबसाइट की खोज की। इनका नाम विभिन्न निर्धारितियों का अनुमोदित आरण्डडी व्यय दर्शाने वाली डीएसआईआर की वार्षिक रिपोर्ट में प्रदर्शित नहीं था जिसमें ₹ 103.37 करोड़ का कर प्रभाव अन्तर्गस्त था। उत्तर प्रतीक्षित है (अक्टूबर 2014)।

इसलिए आईटीडी ने व्यय की प्रामाणिकता का सत्यापन किए बिना और डीएसआईआर के अनुमोदन बिना निर्धारितियों को अस्वीकार्य आरण्डडी व्यय अनुमत किया। आईटीडी ने एओज को फार्म 3 सीएल/3 सीएम उपलब्ध कराने के लिए कोई प्रक्रिया भी निर्धारित नहीं की है। आईटीडी ने आईटीआर के साथ फार्म 3सीएल/3सीएम संलग्न करने को भी अनिवार्य नहीं बनाया है।

औषधि कम्पनियों ने अधिनियम की धारा 194 सी में अपवर्जन खण्ड का लाभ उठाकर ठेका विनिर्माताओं को किए गए भुगतानों पर टीडीएस काटने का परिहार किया

2.6 उत्पादों के विनिर्माण कम्पनियों के साथ निर्धारिती कम्पनी द्वारा किए गए ठेके के संबंध में टीडीएस की कटौती

ठेकेदार तथा किसी निर्धारिती के बीच ठेका के अनुसरण में किसी कार्य को करने के लिए ठेकेदार को भुगतान से दो प्रतिशत की दर पर टीडीएस की कटौती का अधिनियम की धारा 194 सी में प्रावधान किया गया है। अधिनियम की धारा 194 सी के व्याख्या में अपवर्जन खण्ड के साथ पठित सीबीडीटी परिपत्र⁹ के अनुसार 'कार्य' में ऐसे ग्राहक से खरीदे माल का उपयोग कर ग्राहक की आवश्यकता/विनिर्देशन के अनुसार ठेकेदार द्वारा उत्पाद का विनिर्माण शामिल किया गया परन्तु 'कार्यठेका' के परिश्रम में ऐसा विनिर्माण शामिल नहीं किया यदि माल ग्राहक के अतिरिक्त किसी अन्य व्यक्ति से खरीदा गया है।

हमने देखा कि औषधि कम्पनियों ने ठेका विनिर्माताओं को सीधे मात्र कच्चा माल आपूर्ति न करने के द्वारा ऐसे ठेकों को आपूर्ति ठेकों के रूप में माना और धारा 194 सी के अपवर्जन खण्ड का लाभ लेकर टीडीएस का भुगतान नहीं किया। परन्तु उन्होंने खरीदे जाने वाले कच्चे माल के स्रोत तथा मूल्य, निरीक्षण के अधिकार और उत्पादन प्रक्रिया पर नियंत्रण, नियंत्रित अन्तिम मूल्य तथा एकमात्र खरीद अधिकार आदि के बारे में ठेकेदारों के लिए शर्तों को बाध्यकारी बना दिया। ऐसे ठेकों की समाप्ति पर ठेका विनिर्माता को तकनीकी जानकारी तथा सभी पेपर, दस्तावेज, डाटा आदि औषधि कम्पनी को वापस करने अपेक्षित थे। इस प्रकार विनिर्माण प्रक्रिया का सम्पूर्ण नियंत्रण औषधि कम्पनी के पास रहा जिसने इसे केवल कार्य ठेका बना दिया जिस पर टीडीएस कटता है।

इसके अलावा कर्नाटक उच्च न्यायालय ने आईटीडी के विचार¹⁰ का समर्थन किया कि ऊपर उल्लिखित समान शर्तों तथा निबन्धनों पर विनिर्माण कम्पनी द्वारा उत्पादों को तैयार करने के लिए विनिर्माण कम्पनी के साथ औषधि कम्पनियों द्वारा किया गया ठेका कार्य के लिए ठेका था और बिक्री के लिए ठेका नहीं अतः टीडीएस काटा जाना है।

⁹ सीबीडीटी परिपत्र संख्या 1994 का 681

¹⁰ सीआईटी मध्य परिमण्डल बनाम नोवा नार्डिक फार्मा इण्डिया लिमिटेड (2012) 18 टैक्समैन.com 285(कर्नाटक)

इस प्रकार कर की सुसंगत राशि कटौतीकर्ताओं के माध्यम से ऐसे विनिर्माताओं से अग्रिम में संग्रहीत नहीं की गई थी। अलग-अलग ठेका ब्यौरों के अभाव में निम्नलिखित मामले में कटौती योग्य टीडीएस की राशि हम परिकलित नहीं कर सके (देखें बाक्स 2.5)।

बाँक्स 2.5 उत्पाद तैयार करने के लिए विनिर्माण कम्पनियों के साथ निर्धारिती कम्पनी द्वारा किए गए ठेका के संबंध में टीडीएस न काटने के निदर्शी मामले

प्रभार	: सीआईटी VII मुम्बई
निर्धारिती	: फाइजर लिमिटेड
निर्धारण वर्ष	: 2010-11
पैन	: AAACP3334M

महाराष्ट्र में निर्धारिती ने स्नेहल फूड्स एण्ड फीडस, मेडीबाओज लेबोरेटरीज प्राइवेट लिमिटेड, केमवेल प्राई. लिमिटेड और गेनो फार्मास्युटिकल लिमिटेड जैसे विनिर्माताओं के साथ अपने पेटेन्ट औषधि उत्पादों के विनिर्माण हेतु अनुबन्ध किया। अनुमोदित स्रोतों को सूची से कच्चा माल खरीदने से पूर्व निर्धारित मूल्यों पर फाइजर लिमिटेड द्वारा यथा आदेशित उत्पादों की विशेष मात्राओं की बिक्री की अनुबन्ध शर्तों में खरीदने की स्वतन्त्रता थी और न ही अन्य ग्राहकों को विनिर्मित उत्पाद बचने अथवा स्वयं मूल्य निर्धारित करने की स्वतन्त्र थी। तथापि फाइजर लिमिटेड इन ठेकों को बिक्री ठेकों के रूप में मान कर विनिर्माता द्वारा किए गए कार्यों के मूल्य पर टीडीएस कटौती नहीं कर रहा था। सही ब्यौरों की अनुपलब्धता के कारण अवनिधारण/कर प्रभाव का परिमाण नहीं किया जा सका।

निर्धारितियों ने 80 आईसी कटौती का अदेय लाभ लेने के लिए फर्म के भागीदारों को वेतन तथा ब्याज से सम्बन्धित अस्पष्ट प्रावधान का अनुचित लाभ लिया।

2.7 भागीदारी फर्म के संबंध में अधिक कटौती की अनुमति

धारा 80 आईसी की उपधारा 7 के साथ पठित धारा 80 आईए की उपधारा 10 प्रावधान करती है कि जहाँ एओ को यह प्रतीत होता है कि पात्र कारोबार करने प्रावधान करती है कि जहां एओ को यह प्रतीत होता है कि पात्र कारोबार करने वाले निर्धारिती ओर किसी अन्य व्यक्ति के बीच घनिष्ठ संबंध होने के कारण अथवा अन्य किसी कारण से लाभ क्रमिक रूप से बढ़ गया है तो एओ संगणना में लाभ की राशि को लेगा जैसी कारोबार से उपयुक्त रूप से प्राप्त हुई मानी जाए। धारा 40 (बी) प्रावधान करती है कि फर्म के किसी भागीदार को पारिश्रमिक (वेतन) तथा ब्याज स्वीकार्य है यदि ये भागीदारी पत्र द्वारा प्राधिकृत हैं। भागीदारों जिनको ये देय है, के हाथों में वेतन तथा ब्याज कर योग्य है।

हमने हरियाणा, पंजाब और हिमाचल प्रदेश में, 13 मामलों में देखा कि धारा 80 आईसी के अन्तर्गत कर कटौतियों का लाभ लेने वाली फर्म ने न तो भागीदार पत्र में परिश्रमिक तथा ब्याज का प्रावधान किया और न ही ऐसे व्यय की कटौती का दावा किया। इस प्रकार फर्म ने क्रमिक रूप से लाभ बढ़ा दिया और उसके द्वारा धारा 80 आईसी के अन्तर्गत कटौतियों का अदेय लाभ लिया जिसके कारण ₹ 4.32 करोड़ के राजस्व की राजकोष को हानि हुई (देखें बॉक्स 2.6)।

बॉक्स 2.6 भागीदारों को ब्याज/परिश्रमिक का भुगतान न करने के निदर्शी मामलों के परिणामस्वरूप अधिक कटौती हुई

क.	प्रभार	: पंचकुला (हरियाणा)
	निर्धारिती	: एडमैक फार्मुलेशन्स
	निर्धारण वर्ष	: 2009-10 से 2011-12
	पैन	: AAAAA5219Q

निर्धारिती फर्म ने न तो भागीदारी पत्र में इन तीन निर्धारण वर्षों के लिए ₹ 2.55 करोड़ के परिश्रमिक और ₹ 1.37 करोड़ के ब्याज का प्रावधान किया और न ही भागीदारों के हाथों में कराधान हेतु ऐसी आय को प्रस्तुत किया। इसके परिणामस्वरूप धारा 80 आईसी के अन्तर्गत ₹ 3.92 करोड़ की कटौती का अधिक दावा हुआ, परिणामस्वरूप ₹ 1.27 करोड़ के कर का कम उदग्रहण हुआ। उत्तर प्रतीक्षित है (अक्टूबर 2014)।

ख.	प्रभार	: करनाल (हरियाणा)
	निर्धारिती	: जीएमएच आर्गेनिक्स
	निर्धारण वर्ष	: 2008-09 से 2010-11
	पैन	: AAGFG9690N

निर्धारिती फर्म ने न तो भागीदारी पत्र में इन तीन निर्धारण वर्षों के लिए ₹ 2.43 करोड़ के परिश्रमिक और ₹ 0.72 करोड़ के ब्याज का प्रावधान किया और न ही भागीदारों के हाथों में कराधान हेतु ऐसी आय को प्रस्तुत किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 97.24 लाख के कर का कम उदग्रहण हुआ। उत्तर प्रतीक्षित है (अक्टूबर 2014)।

इस प्रकार निर्धारितियों ने भागीदारों के ब्याज/परिश्रमिक के लिए प्रावधान नहीं किया है और धारा 80 आईसी के अन्तर्गत अधिक कटौती का दावा किया।

हमने 18 जुलाई 2014 के संसद के पटल पर प्रस्तुत 2014 के प्रतिवेदन सं. 7 (फर्मों के कर निर्धारण) में भागीदारों के ब्याज/परिश्रमिक के भुगतान से सम्बन्धित मामला उठाया है और इस संबंध में मंत्रालय को सिफारिश की है।

अग्नेनीत हानियों/मूल्यहास विशेषकर 80 आईसी की छूट लेने वाली यूनिट की हानियों/मूल्यहास का सहसम्बन्ध एवं सत्यापन करने के लिए आईटीडी के पास कोई तन्त्र नहीं है।

2.8 अग्नेनीत हानि अथवा अनावशोषित मूल्यहास के डाटा का अनुरक्षण

धारा 32 अनुबन्ध करती है कि पूर्व निर्धारण वर्षों से सम्बन्धित अनावशोषित मूल्यहास को अग्नेनीत किए जाने और निर्धारिती की आय के प्रति समंजन की अनुमति है। इसी प्रकार निर्धारिती की अनावशोषित कारोबार हानि धारा 72 के प्रावधानों के अन्तर्गत निर्धारित अवधि के लिए अनुवर्ती निर्धारण वर्षों के लाभ के प्रति समायोजन करने के लिए अग्नेनीत किए जाने को अनुमत की जाती है। धारा 80 आईसी के अंतर्गत कटौती का लाभ लेने वाली यूनिट की हानि (मूल्यहास सहित) के अग्नेनीत का कोई अभिलेख आईटीडी अनुरक्षित नहीं कर रहा है। धारा 80 आईए(5) किसी कटौती का दावा करने से पूर्व अपने लाभ के पात्र यूनिट को पूर्व वर्ष की हानियों का समंजन करने का प्रावधान करती है। इसके अलावा सीबीडीटी ने दावों की अनुमति की सत्यता सुनिश्चित करने के लिए संवीक्षा के समय पर पिछले अभिलेखों से अनावशोषित हानि/मूल्यहास के दावे का आवश्यक सत्यापन तथा सहसम्बन्ध करने के लिए एओज़ को निर्देश¹¹ दिया है।

हमने दिल्ली, कर्नाटक तथा राजस्थान के 4 मामलों में पाया कि आईटीडी ने निर्धारणों के संशोधन के कारण हुए परिवर्तनों को ध्यान में रखे बिना हानि/अनावशोषित मूल्यहास का समंजन अनुमत किया परिणामस्वरूप ₹ 4.19 करोड़ (देखे बॉक्स 2.7) के कर के परिणामी कम उदग्रहण के साथ ₹ 13.09 करोड़ की हानियों/मूल्यहास का गलत समंजन अथवा अधिक अग्नेनयन हुआ। हमने पाया कि आईटीडी ने अग्नेनीत हानियों/अनावशोषित मूल्यहास के डाटा का उचित प्रकार से रखरखाव नहीं किया था।

बॉक्स 2.7 निर्धारिती को स्वीकार्य अग्नेनीत हानि/मूल्यहास का डाटा अनुरक्षित न करने के निदर्शी मामले

क. प्रभार	: सीआईटी । दिल्ली
निर्धारिती	: अकुम्स ड्रग्स एण्ड फार्मास्युटिकल्स लिमिटेड
निर्धारण वर्ष	: 2011-12
पैन	: AAECA7090B

निर्धारिती ने दावा किया और आईटीडी ने धारा 80 आईसी के अन्तर्गत ₹ 27.67 करोड़ की कटौती अनुमत की जिसमें नि. व. 2010-11 से सम्बन्धित ₹ 4.80 करोड़

¹¹ सीबीडीटी का 2007 का परिपत्र सं. 9

की अपनी काल्पनिक हानि के समंजन के बाद एक पात्र यूनिट (सं. 111) से ₹ 7.01 करोड़ की कटौती शामिल की गई। तथापि नि. व. 2008-09 तथा 2009-10 से सम्बन्धित क्रमशः ₹ 3.83 करोड़ तथा ₹ 24.73 करोड़ की हानियां भी समंजन किए जाने को अपेक्षित थी। उपलब्ध ऐसी हानियों के समंजन के बाद यूनिट III की आय ₹ 7.01 करोड़ के स्थान पर शून्य निर्धारित की जानी चाहिए थी ऐसा करने में चूक के परिणामस्वरूप ₹ 2.17 करोड़ के परिणामी कम कर उदग्रहण के साथ ₹ 7.01 करोड़ की धारा 80 आईसी के अन्तर्गत गलत अनुमति हुई। उत्तर प्रतीक्षित है (अक्टूबर 2014)।

ख. प्रभार : सीआईटी मध्य, बैंगलौर
निर्धारिती : द हिमालया ड्रग कम्पनी
निर्धारण वर्ष : 2009-10
पैन : AADFT3025B

निर्धारिती ने दावा किया और आईटीडी ने नि. व. 2009-10 के संवीक्षा निर्धारण के दौरान ₹ 4.36 करोड़ की अग्रणीत हानि (नि. व. 2005-06 से सम्बन्धित) का समंजन अनुमत किया (मार्च 2013)। जबकि कथित अग्रणीत हानि नि. व. 2005-06 के संवीक्षा निर्धारण (अक्टूबर 2012) के दौरान पहले ही अस्वीकृत किया गया था जिस पर नि. व. 2009-10 के संवीक्षा निर्धारण के दौरान विचार नहीं किया गया था। इसके अलावा आईटीडी सीआईटी (अपील) के आदेश (अगस्त 2013) का प्रभाव देने के समय पर भी उपर्युक्त अग्रणीत हानि को अस्वीकृत करने में विफल हो गया। इस प्रकार आईटीडी ने आईटीडी के पास सूचना उपलब्ध होने के बावजूद कथित हानि का अन्तिम संसाधन करने पर विचार नहीं किया था। ऐसा करने में चूक के परिणामस्वरूप ₹ 1.48 करोड़ के कर के परिणामी कम उदग्रहण के साथ उस सीमा तक अवनिर्धारण हुआ। आईटीडी ने बताया है (अक्टूबर 2014) कि धारा 148 के अन्तर्गत नोटिस जारी करने के द्वारा उपचारी कार्रवाई की गई है।

उपर्युक्त मामलों से परिणाम निकलता है कि पूर्व के वर्षों की अग्रणीत हानियां/मूल्यहास के डाटा का अनुरक्षण न करने के कारण अग्रनयन/समंजन का सह सम्बन्ध नहीं किया जा सका।

हमने 28 नवम्बर 2014 के संसद के पटल पर प्रस्तुत प्रतिवेदन संख्या 2014 की 20 (मूल्यहास तथा परिशोधन की अनुमति की निष्पादन लेखपरीक्षा) में पूर्व वर्षों की अग्रणीत हानियों/मूल्यहास और अग्रनयन/समंजन के डाटा का अनुरक्षण न करने का मामला उठाया है और इस संबंध में मंत्रालय को सिफारिशें दी हैं।

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, जो उसी वित्त मंत्रालय का भाग है, में घोषित टर्नोवर के साथ आयकर में घोषित टर्नोवर का सहसम्बन्ध एवं सत्यापन करने का आईटीडी के पास कोई तन्त्र नहीं है।

2.9 उत्पाद शुल्क विवरणी में घोषित टर्नोवर के साथ आयकर विवरणी में घोषित टर्नोवर के प्रति सत्यापन हेतु तन्त्र

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के रूप में एक करोड़ रुपये से अधिक का भुगतान करने वाले विनिर्माताओं से केन्द्रीय उत्पाद शुल्क नियम, 2002 के नियम 12(2) (ए) के अन्तर्गत फार्म ईआर 4 में वार्षिक सूचना दाखिल करने की अपेक्षा की जाती है। इस फार्म में कच्चे माल की मात्रा एवं मूल्य तथा तैयार माल की मात्रा तथा मूल्य के ब्यौरे अन्तर्विष्ट होते हैं। चूंकि केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा आईटीडी दोनों वित्त मंत्रालय से सम्बन्धित हैं इसलिए आईटीडी को कर आधार की गहराई से जांच करने के लिए छूटों/कटौतियों का दावा करने वाले निर्धारितियों के टर्नोवर का आयकर अभिलेखों (यथा 10 सीईबी) में यथा घोषित की ईआर 4 में घोषित टर्नोवर के साथ सह-सम्बन्ध/मिलान किया जाना चाहिए। बड़ी करदाता यूनिट (एलटीयू) जो तीन करों अर्थात् आयकर, केन्द्रीय उत्पाद एवं सेवाकर के लिए एकल खिड़की निर्वाधन है, के मामले में ऐसा सहसम्बन्ध/मिलान आसानी से सम्भव था और उसके द्वारा सहसम्बन्ध/मिलान किये जाने के लिए डाटा एओज को आसानी से उपलब्ध था।

हमने 14 राज्यों में नमूना जांच की और पाया कि केन्द्रीय उत्पाद विवरणी में घोषित टर्नोवर के साथ आईटीआर में घोषित टर्नोवर का प्रतिसत्यापन करने का आईटीडी के पास कोई तन्त्र नहीं था। टर्नोवर के ऐसे प्रतिसत्यापन के अभाव में अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत दावित गलत कटौती के रूप में राजस्व हानि की सम्भावना से इनकार नहीं किया जा सकता है।

2.10 सिफारिशें

क. सीबीडीटी निर्धारितियों, जिनको अधिनियम के अंतर्गत विभिन्न कर प्रोत्साहन निर्धारित किए गए हैं; का क्षेत्रवार डाटा अनुरक्षित करे।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2015) कि अधिनियम के अन्तर्गत विभिन्न प्रोत्साहन प्राप्त करने वाले करदाताओं की बड़ी संख्या को ध्यान में रखकर यथार्थ रीति में क्षेत्रवार विभिन्न कर प्रोत्साहनों से सम्बन्धित डाटा अलग करना/पहचान करना व्यवहार्य नहीं हो सकता है। मंत्रालय ने यह भी बताया कि निर्धारितियों, जो अनेक व्यवसायों में लगे हैं, द्वारा विवरणी में भरे गए कारोबार कोड से मुख्यतया डाटा लिया गया है और

यह सम्भवना है कि निर्धारिती गलत कोड भर सकता है तथापि कारोबार कोड में संशोधन विचाराधीन है।

लेखापरीक्षा का मत है कि कर योजना और भारत सरकार के सम्बन्धित विभागों द्वारा क्षेत्र विशेष नीति के लिए क्षेत्रवार डाटा का अनुरक्षण आवश्यक है। इसलिए क्षेत्रवार डाटा की प्रणाली विकसित करने की आवश्यकता है। इस प्रयोजन हेतु डीएसआईआर तथा एनपीपीए से आईटीआर के साथ मिलान के आसान करने के लिए पैन ब्यौरे एकत्र करने का अनुरोध किया जाए।

- ख. मंत्रालय एक तन्त्र विकसित करे ताकि डीएसआईआर द्वारा विधिवत अनुमोदित फार्म 3 सीएम/3 सीएल की प्रति आईटीआर के साथ निरपवाद रूप से संलग्न की जाए। मंत्रालय आईटीआर दाखिल करने के लिए नियम तारीख प्रारम्भ करने के लिए डीजीआईटी (छूट) को डीएसआईआर द्वारा अनुमोदित फार्म 3 सीएल अग्रेषित करने की तारीख भी निर्धारितकरे।

मंत्रालय ने डीएसआईआर द्वारा आरण्डडी व्यय के अनुमोदन की प्रणाली स्पष्ट करते हुए बताया (जनवरी 2015) कि वर्तमान योजना पूर्व कम्प्यूटीकृत युग में डिजाइन की गई थी और मामले की पुनः जांच करने पर सहमत हो गया।

लेखापरीक्षा के मंत्रालय के उत्तर से सहमत होते हुए आगे सुझाव दिया कि डीजीआईटी (छूट) के पास उपलब्ध डीएसआईआर का अनुमोदन पर आईटीआर के साथ मिलान किए जाने पर विचार किया जाना चाहिए।

- ग. सीबीडीटी ऐसे कार्य ठेकों जहाँ विनिर्माण प्रक्रिया का सम्पूर्ण नियंत्रण निर्धारिती कम्पनियों में निहित है, को धारा 194 सी की परिधि के अंतर्गत लाने के लिए निर्देश जारी करने पर विचार किया जाना चाहिए।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2015) कि सीएजी के सुझाव के कार्यान्वयन हेतु धारा 194 सी में विधायी परिवर्तन अपेक्षित होगा क्योंकि यह संभव है कि कुछ निर्धारिती धारा 194 सी में यथा परिभाषित कार्य ठेका की परिभाषा का लाभ ले सकते हैं। उन्होने आगे बताया कि 2015-16 की बजटीय कवायद के दौरान जांच के लिए टीपीएल प्रभाग को अलग से एक संदर्भ किया जा रहा है।

लेखापरीक्षा का मत है कि यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि औषधि क्षेत्र कि कम्पनियां ठेका विनिर्माताओं को किए गए भुगतानों पर टीडीएस

काटती है । इसलिए मंत्रालय इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए उचित निर्णय ले।

- घ. आईटीडी अन्य कर विभागों के पास उपलब्ध निर्धारण से सम्बन्धित सूचना एकत्र/प्राप्त करने के लिए एक तन्त्र विकसित करे और कर आधार की गहराई तक इसका उपयोग करे तथा कर जाल को सही आय लाए। वैकल्पिक रूप से निर्धारिती, जो अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत टर्नओवर आधारित कटौतियाँ प्राप्त कर रहा है, से फार्म ईआर 4 में एआईआर अनिवार्य रूप से मांगी जानी चाहिए।