

अध्याय 1 : प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

बजट 2013 भाषण में, वित्त मंत्री ने उद्घोषणा की थी कि जबकि सेवा कर के अन्तर्गत लगभग 17,00,000 पंजीकृत निर्धारिती थे, केवल लगभग 7,00,000 ने ही रिटर्न फाइल की थी। इसलिए उन्होंने पंजीकृत निर्धारितीयों जिन्होंने रिटर्न फाइल करना बन्द कर दिया था, को रिटर्न फाइल करने और देय करों का भुगतान करने हेतु प्रेरित करने के लिए स्वैच्छिक अनुपालन प्रोत्साहन योजना, 2013 (वीसीईएस) प्रारंभ करने का प्रस्ताव दिया था। वीसीईएस के अनुसार, एक चूककर्ता इस शर्त पर योजना का लाभ ले सकता है कि वह 1 अक्टूबर 2007 से सेवा कर देयों की सही उद्घोषणा फाइल करेगा और निर्धारित तिथियों से पूर्व एक या दो किशतों में भुगतान करेगा। वित्त विधेयक, 2013 में आगे उल्लेख है कि स्वैच्छिक अनुपालन को बढ़ावा देने और कर आधार बढ़ाने के लिए (i) ब्याज और शास्ति से छूट; और (ii) अभियोजन से बचाव ताकि फाइलरों, गैर फाइलरों या गैर पंजीकरणों या सेवा प्रदाता (जिन्होंने अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 की अवधि के दौरान उनके द्वारा फाइल की गई रिटर्नों में सही देयताओं की उद्घोषणा नहीं की है) जो देय करों का भुगतान करते हैं के द्वारा एक बार निमुक्ति प्रदान करने का प्रस्ताव दिया जाता है। तदनुसार वित्त अधिनियम, 2013 में वीसीईएस प्रारंभ किया गया था।

योजना 10 मई 2013 से प्रभावी थी और 31 दिसम्बर 2013 तक खुली थी। योजना का लाभ केवल उन्हें दिया जा सकता था जिन्हें 1 मार्च 2013 से पूर्व कारण बताओ नोटिस (एससीएन), या लेखापरीक्षा का नोटिस या सम्मन जारी किए गए थे। योजना के अनुसार, यदि निर्धारिती घोषणा करता है और 31 दिसम्बर 2013 से पूर्व कम से कम 50 प्रतिशत सेवा कर देयों का भुगतान और 30 जून 2014 से पूर्व शेष का भुगतान करता है तो उन्हें ब्याज और शास्ति से छूट मिलेगी। यदि उद्घोषक 30 जून 2014 तक शेष 50 प्रतिशत कर या अदत्त कर देयों का भुगतान नहीं करता है तो उसे 31 दिसम्बर 2014 तक ब्याज सहित उसके भुगतान का विकल्प दिया गया था। यदि

उद्घोषक उसके द्वारा उद्घोषित कर देयों का पूर्ण रूप या भागों में भुगतान करने में विफल रहता है तो ऐसे देय वित्त अधिनियम, 1994 और वित्त अधिनियम, 2013 के प्रावधानों के अन्तर्गत उस ब्याज¹ सहित वसूल किए जाएंगे।

1.2 विधिक प्रावधान

1.2.1 वीसीई योजना

योजना वित्त अधिनियम, 2013 के अध्याय VI की धारा 104 से 114 में कवर है। योजना के मुख्य प्रावधानों का सार निम्नानुसार है: -

❖ धारा 105 : परिभाषाएं

- “अध्याय” का अर्थ है वित्त अधिनियम, 1994 का अध्याय V;
- “उद्घोषक” का अर्थ है कोई व्यक्ति जो धारा 107 की उप धारा (1) के अन्तर्गत उद्घोषणा करता है;
- “पदनामित प्राधिकारी (डीए)” का अर्थ है एक अधिकारी जो केन्द्रीय उत्पाद शुल्क आयुक्त सहायक आयुक्त के पद से कम न हो जिसे इस योजना के उद्देश्यों के लिए केन्द्रीय उत्पाद शुल्क आयुक्त द्वारा अधिसूचित किया गया हो;
- “कर देयों” का अर्थ है 1 अक्टूबर 2007 से प्रारंभ और 31 दिसम्बर 2012 को समाप्त अवधि के लिए सेवा कर देय या अध्याय के अन्तर्गत देय या कोई और देय राशि या उसकी धारा 73 ए के अन्तर्गत देय, जिसमें उस समय के लिए अन्य किसी अधिनियम के अन्तर्गत उस पर उदग्राह्य उप कर शामिल हो किन्तु जिसका 1 मार्च 2013 तक भुगतान न किया गया हो।

❖ धारा 106 (1) : व्यक्ति जो कर देयों की उद्घोषणा कर सकता है

- कोई भी व्यक्ति कर देयों की उद्घोषणा कर सकता है यदि उसे 1 मार्च 2013 से पूर्व कोई नोटिस नहीं दिया गया या उसे वित्त

¹ कर योग्य सेवाओं का मूल्य ₹ 60 लाख से कम है तो 15 प्रतिशत और मूल्य ₹ 60 लाख या अधिक है तो 18 प्रतिशत

अधिनियम, 1994 के अध्याय V की धारा 72² या धारा 73³ या धारा 73ए⁴ के तहत निर्धारण जारी या बनाया गया हो।

- बशर्ते यदि एक व्यक्ति को किसी मामले पर किसी अवधि के लिए निर्धारण का नोटिस या आदेश जारी किया गया हो किसी अनुवर्ती अवधि के लिए उस समान मामले पर उसके कर देयों की कोई उद्घोषणा नहीं की गई हो।
- यदि किसी व्यक्ति ने रिटर्न⁵ प्रस्तुत की है और उसकी सही देयता उद्घोषित की है किन्तु उसका या उसके किसी भाग का भुगतान नहीं किया है तो वह उक्त रिटर्न द्वारा कवर अवधि के लिए उद्घोषणा नहीं कर सकता।

❖ धारा 106 (2) : परिस्थितियां जिनमें डीए, कारण बताते हुए, ऐसी उद्घोषणा को अस्वीकार कर सकता है

क) यदि निम्नलिखित तरीकों द्वारा न लगाए या अदत्त या कम लगाए गए या कम दत्त सेवा कर के संबंध में कोई पूछताछ या जांच प्रारंभ की जाती है और ऐसी पूछताछ, जांच या लेखापरीक्षा 1 मार्च 2013 तक लम्बित है:-

- i) अध्याय की धारा 82 के अन्तर्गत परिसर की खोज; या
- ii) केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1944 के धारा 14 के अन्तर्गत सम्मन जारी करना जैसा कि अध्याय की धारा 83 के अन्तर्गत लागू है; या
- iii) अध्याय अथवा उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के तहत लेखे, दस्तावेज अथवा अन्य प्रमाणों की प्रस्तुति माँगने; अथवा

ख) एक लेखापरीक्षा प्रारंभ की गई है।

² धारा 72 कर योग्य सेवाओं के मूल्य के निर्धारण से संबंधित है

³ धारा 73 न लगाए या न दत्त या कम लगाए या कम दत्त या गलती से वापिस किए गए सेवा कर वसूली से संबंधित है

⁴ धारा 73ए सेवा कर के प्रेषण से संबंधित है

⁵ वित्त अधिनियम, 1994 के अध्याय V की धारा 70 के अन्तर्गत-रिटर्न प्रस्तुत करने के लिए निर्धारित

❖ धारा 107: कर देयताओं की घोषणा तथा भुगतान करने के लिए प्रक्रिया

(1) इस योजना के प्रावधानों के विषयाधीन, एक व्यक्ति 31 दिसम्बर 2013 को अथवा पहले निर्धारित प्रपत्र तथा प्रक्रिया से डीए को एक उद्घोषणा कर सकता है।

(2) डीए निर्धारित प्रपत्र तथा प्रक्रिया से उद्घोषणा को स्वीकार करेगा।

(3) उद्घोषक 31 दिसम्बर 2013 तक या उससे पहले उद्घोषित कर देयताओं के कम से कम 50 प्रतिशत का भुगतान करेगा तथा ऐसे भुगतान का प्रमाण डीए को प्रस्तुत करेगा।

(4) 31 दिसम्बर 2013 के पश्चात भुगतान न किये गए शेष का भुगतान उद्घोषक द्वारा 30 जून 2014 तक या इससे पहले किया जाएगा।

शेष राशि का पूरा अथवा आंशिक भुगतान करने में विफल होने के मामले में, वह 1 जुलाई 2014 से प्रारंभ होने वाली विलम्ब की अवधि के लिए निर्धारित ब्याज के साथ 31 दिसम्बर 2014 तक इसका भुगतान करेगा।

(5) उप-धारा (3) तथा उप-धारा (4) में दी गई किसी बात के बावजूद जनवरी 2013 के महीने तथा अनुवर्ती महीनों के लिए कोई सेवा कर जो उद्घोषक द्वारा देय अथवा भुगतान योग्य है तो उसका भुगतान उसके द्वारा वित्त अधिनियम 1994 के अध्याय V के अनुसार सामान्य रूप से किया जाएगा।

(6) उद्घोषक डीए को इस योजना के अन्तर्गत समय समय पर किये गए भुगतान के विवरण उसे जारी की गई पावती की प्रति के साथ प्रस्तुत करेगा।

(7) उद्घोषित कर देयताओं तथा ब्याज, यदि कोई है, के पूरे भुगतान के विवरण प्रस्तुत किये जाने पर, डीए ऐसी देयताओं के निपटान की एक पावती जारी करेगा जैसा निर्धारित किया गया है।

❖ धारा 108: शास्ति, ब्याज तथा अन्य कार्यवाही से छूट

(1) अध्याय के किसी प्रावधान में दी गई किसी बात के बावजूद, उद्घोषक उद्घोषित कर देयताओं तथा ब्याज जैसा लागू हो, के भुगतान के उपरान्त

अध्याय के अन्तर्गत शास्ति, ब्याज अथवा किसी अन्य कार्यवाही से छूट प्राप्त करेगा।

(2) धारा 111 के प्रावधानों के विषयाधीन, वीसीईएस के अन्तर्गत की गई एक उद्घोषणा निपटान की पावती जारी होने के उपरान्त निर्णायक हो जाएगी तथा ऐसी उद्घोषणा द्वारा कवर की गई अवधि के संबंध में बाद में इस अध्याय के अन्तर्गत किसी कार्यवाही अथवा किसी प्राधिकरण अथवा न्यायालय के समक्ष कोई मामला पुनः नहीं प्रारंभ किया जाएगा।

❖ **धारा 109: योजना के अन्तर्गत भुगतान की गई राशि का प्रतिदाय नहीं होगा**

वीसीईएस के अन्तर्गत की गई उद्घोषणा के अनुसरण में भुगतान की गई कोई राशि किसी भी स्थिति में प्रतिदाय योग्य नहीं होगी।

❖ **धारा 110: उद्घोषित की गई परन्तु भुगतान न की गई कर देयताएँ**

जहां उद्घोषक स्वयं द्वारा उद्घोषित कर देयताओं को पूरा अथवा आंशिक भुगतान करने में विफल हो जाए तो ऐसी देयताओं की वसूली भविष्य में अध्याय की धारा 87 के प्रावधानों के अन्तर्गत की जाएगी।

❖ **धारा 111: सही उद्घोषणा करने में विफलता**

यदि केन्द्रीय उत्पाद शुल्क आयुक्त के पास यह विश्वास करने के लिए कारण है कि उद्घोषक द्वारा इस योजना के अन्तर्गत की गई उद्घोषणा वास्तव में झूठी है, तो वह लिखित में कारण दर्ज करते हुए उद्घोषणा की तिथि से एक वर्ष के अन्दर उद्घोषक को एक एससीएन भेज सकता है।

❖ **धारा 112: संदेह निवारण**

यह स्पष्ट किया गया था कि प्रदान किया गया लाभ, छूट अथवा रियायत धारा 108 में निर्दिष्ट तक सीमित है।

❖ **धारा 113: कठिनाइयां दूर करने की शक्ति**

यदि इस योजना के प्रावधानों को प्रभावी बनाने में कोई कठिनाई आती है तो केन्द्रीय सरकार आदेश द्वारा, जो इस योजना के प्रावधानों के विपरीत नहीं होगा, कठिनाई को दूर कर सकती है। परन्तु ऐसा कोई आदेश इस योजना के प्रावधानों के लागू होने की तिथि से दो वर्ष तक ही जारी किया जा सकता है।

तथा यह आदेश बनने के बाद शीघ्रतिशीघ्र संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा जाएगा।

1.2.2 एसटीवीसीई नियमावली

सेवा कर स्वैच्छिक अनुपालन प्रोत्साहन नियमावली, 2013 (एसटीवीसीई नियमावली) अधिसूचित (मई 2013) की गई थी जिसमें उद्घोषणा तथा इसकी प्राप्ति-सूचना के स्वरूप तथा प्रक्रिया, कर देयताओं के भुगतान तथा कर देयताओं के निपटान की प्राप्ति सूचना जारी करने संबंधित नियम निर्धारित किये गए हैं। सेवा कर वीसीईएस नियमावली 2013 का सारांश नीचे दिया गया है:

❖ नियम 2 (1) परिभाषाएं

- क) “अधिनियम” से तात्पर्य है वित्त अधिनियम, 2013;
- ख) “प्रपत्र” से तात्पर्य है इन नियमों के साथ संलग्न प्रपत्र;
- ग) “योजना” से तात्पर्य है सेवा कर स्वैच्छिक अनुपालन प्रोत्साहन योजना, 2013 जैसा अधिनियम में निर्दिष्ट है;

❖ नियम 3 पंजीकरण

कोई व्यक्ति, जो योजना के अन्तर्गत उद्घोषणा करने का इच्छुक है, पंजीकरण करवाएगा।

❖ नियम 4 उद्घोषणा का प्रपत्र

योजना के अन्तर्गत कर देयताओं की उद्घोषणा प्रपत्र वीसीईएस-1 में की जाएगी।

❖ नियम 5 उद्घोषणा की प्राप्ति सूचना का प्रपत्र

उद्घोषणा की प्राप्ति पर नामित प्राधिकारी सात कार्य दिवसों की अवधि के अन्दर प्रपत्र वीसीईएस-2 में उसकी प्राप्ति सूचना जारी करेगा।

❖ नियम 6 कर देयताओं का भुगतान

योजना के अन्तर्गत भुगतान योग्य कर देयताओं के साथ-साथ ब्याज, यदि कोई है, का भुगतान अधिनियम की धारा 107 के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार के

क्रेडिट में किया जाएगा। योजना के अन्तर्गत कर देयताओं के भुगतान के लिए सेनवैट क्रेडिट का उपयोग नहीं किया जाएगा।

❖ **नियम 7 निपटान की प्राप्ति सूचना का प्रपत्र**

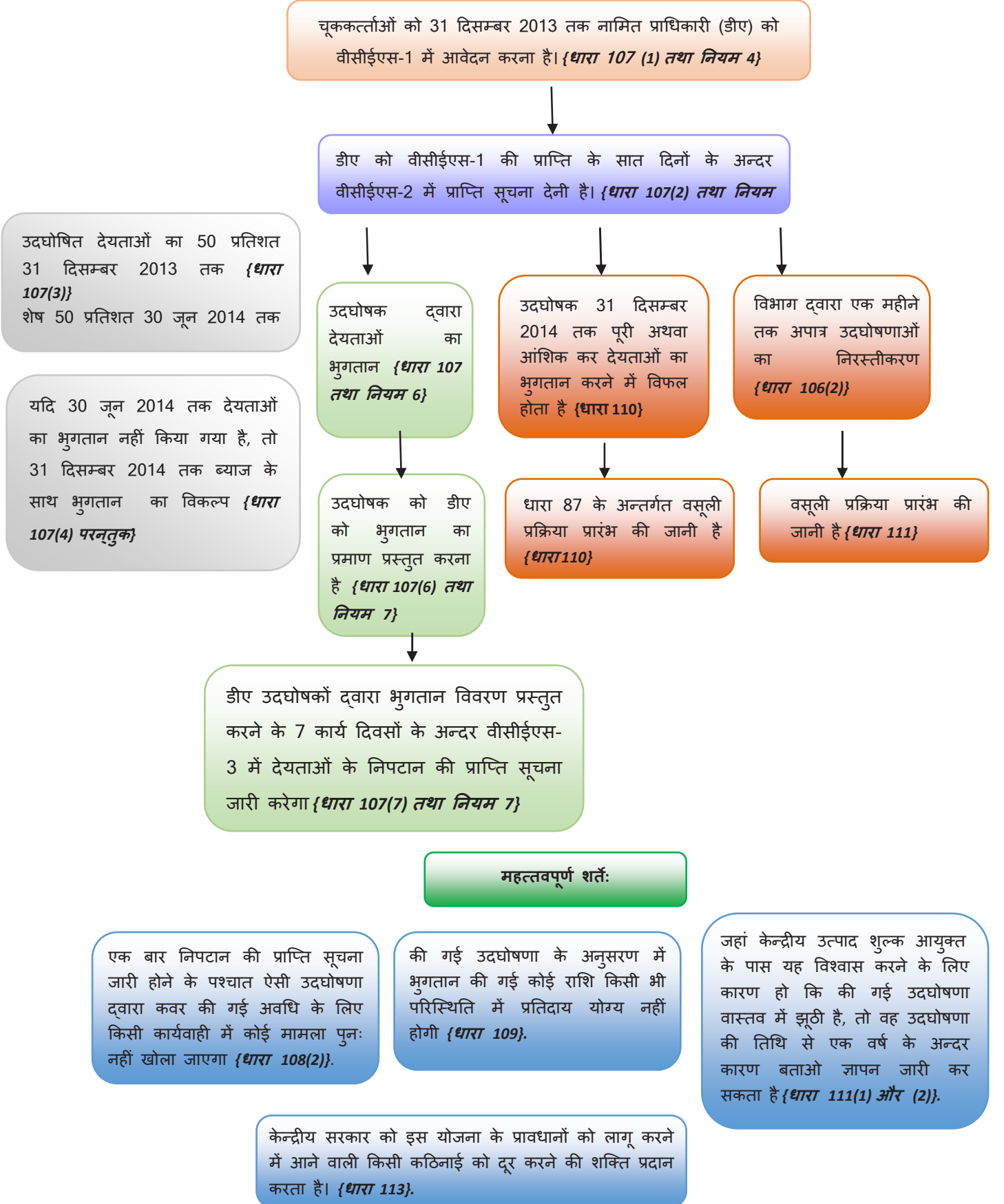
पदनामित प्राधिकारी कर देयताओं के पूरे भुगतान के विवरण प्रस्तुत किये जाने की तिथि से सात कार्य दिवसों की अवधि के अन्दर प्रपत्र वीसीईएस-3 में निपटान की प्राप्ति सूचना जारी करेगा।

1.2.3 बोर्ड द्वारा जारी किये गए परिपत्र/निर्देश

बोर्ड ने इस योजना के संबंध में विभिन्न परिपत्रों/निर्देशों दिनांक 13 मई 2013, 8 अगस्त 2013, 25 नवम्बर 2013 तथा 11 दिसम्बर 2013 के माध्यम से स्पष्टीकरण जारी किये हैं।

विधिक प्रावधानों में उल्लिखित प्रक्रिया प्रवाह संचित्र 1.1 में दर्शायी गई है।

चार्ट 1.1 : वीसीईएस हेतु निर्धारित प्रक्रिया पर प्रवाह संचित्र



1.3 हमने यह विषय क्यों चुना

यह एक अपराध-क्षमा योजना है जिसे सेवाओं पर कर की शुरुआत के पश्चात पहली बार प्रारंभ किया गया था। दिनांक 28 फरवरी 2013 को दिए गए वित्त मंत्री के बजट भाषण के अनुसार, इस योजना का लक्ष्य लगभग 10,00,000 रूके हुए/रिटर्न दर्ज न कराने वाले लागों को रिटर्न दर्ज कराने तथा कर देयताओं का भुगतान करने के लिए प्रोत्साहित करना था। तथापि, इस योजना के अन्तर्गत ₹ 7,750.30 करोड़ के कर प्रभाव वाली केवल 66,072 उद्घोषणाएं प्राप्त हुई थीं। ऐसे माहौल में, हमने महसूस किया कि इस योजना की सफलता का स्वतंत्र आकलन आवश्यक था।

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

यह निष्पादन लेखापरीक्षा यह अध्ययन करने के लिए की गई थी कि क्या निम्नलिखित आश्वासन प्राप्त करने के माध्यम से योजना ने अपना वांछित लक्ष्य प्राप्त किया था:

- (i) वीसीईएस के उपयुक्त कार्यान्वयन तथा निगरानी के लिए विभाग द्वारा विकसित किया गया तंत्र योजना के दिशानिर्देशों के अनुरूप था;
- (ii) सर्वांगी विफलताएं जिन्होंने कर प्रशासन में सुधार के लिए वीसीईएस को आवश्यक बनाया, का उपयुक्त रूप से समाधान किया गया था; तथा
- (iii) वीसीईएस अवधि के बाद उदउद्घोषकों द्वारा अनुपालन की निगरानी के लिए विभाग द्वारा उपयुक्त तंत्र विकसित किया गया था।

1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कवरेज

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान हमने 145 कमिश्नरियों में से 35 कमिश्नरियों⁶ का चयन किया तथा कवर की तथा चयनित कमिश्नरियों में

⁶ अहमदाबाद-III, अहमदाबाद-एसटी, इलाहाबाद, बेलगावी, बेंगलुरु-एसटी, भुवनेश्वर-I, चंडीगढ़-I, चेन्नई-I एसटी, चेन्नई-II एसटी, दिल्ली-I, दिल्ली -III, गुंटूर, गुडगांव-एसटी, गुवाहाटी, हैदराबाद-एसटी, इंदौर, जयपुर, जालंधर, जमशेदपुर, कानपुर, कोच्चि, कोल्हापुर, कोलकाता-I एसटी, कोलकाता-II एसटी, लखनऊ, मुंबई-II एसटी, मुंबई-VI एसटी, मुंबई-VII एसटी, नासिक-I, पटना, पुणे-एसटी, रायपुर, राजकोट, सलेम और वडोदरा-I

41,404 उद्घोषणाओं में से 14,287 उद्घोषणाओं की जांच की थी। इस निष्पादन लेखापरीक्षा की अवधि अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 तक है।

1.6 आभार

हम इस लेखापरीक्षा के संचालन के लिए आवश्यक अभिलेख उपलब्ध कराने के लिए केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीईसी) तथा इसके सहायक संगठनों द्वारा किए गए सहयोग के लिए आभारी हैं।

हमने 13 अक्टूबर 2015 को सीबीईसी अधिकारियों के साथ एक एन्ट्री कॉन्फ्रेंस में निष्पादन लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा उद्देश्यों तथा कार्यक्षेत्र की चर्चा की थी तथा 25 मई 2016 को एक्जिट कॉन्फ्रेंस आयोजित की गई थी। मंत्रालय ने मई तथा जून 2016 में उत्तर प्रस्तुत किया जिसे रिपोर्ट में शामिल किया गया था।