अध्याय 2: रियल एस्टेट क्षेत्र से जुड़े निर्धारितियों के कर आधार की पूर्णता

2.1 इस अध्याय में, हमनें इस मामले पर ध्यान केंद्रित किया कि क्या रियल एस्टेट क्षेत्र में सभी विकासकर्ता/निर्माता/ रियल एस्टेट एजेंट कर दायरे के अंतर्गत आते हैं और आय कर रिटर्न फाईल कर रहे हैं।

इस उद्देश्य हेतु, हमने कंपनियों के रजिस्ट्रार (आरओसी), रियल एस्टेट नियामक प्राधिकरण (रेरा) और कन्फ्रेडेशन ऑफ रियल एस्टेट डेवलेपर्स एसोशिएसनस ऑफ इंडिया (क्रेडाई) के पास पंजीकृत रियल एस्टेट क्षेत्र से जुड़े निकायों के विवरण और संपत्तियों के रजिस्ट्रार/उप रजिस्ट्रार से हमने सूचना एकत्र की और इसकी आईटीडी के कर डेटाबेस से तुलना की।

2.2 आरओसी डाटा के प्रति कर आधार का सत्यापन

12 राज्यों में आरओसी से रियल एस्टेट क्षेत्र से जुड़ी कंपनियों के विवरण हम प्राप्त कर सके जिनका विवरण नीचे तालिका 2.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1 आरओसी से प्राप्त रियल एस्टेट क्षेत्र से जुड़ी कंपनियों के विवरण

राज्य	कुल कंपनियों की संख्या	कॉ. 2 के संबंध में पैन उपलब्ध नहीं है।	कॉ. 2 के संबंध में उपलब्ध पैन
1	2	3	4
आंध्र प्रदेश एवं तेलंगाना	7,520	7,391	129
बिहार	454	454	0
दिल्ली	4,622	4,518	104
गुजरात	1,278	1,278	0
कर्नाटक	3,048	1,853	1,195
केरल	1,787	1,161	626
ओडिशा	1,323	1,323	0
राजस्थान	1,439	1,439	0
तमिलनाडु	4,258	3,404	854
उत्तराखंड	107	107	0
उत्तर प्रदेश	7,849	7,849	0
पश्चिम बंगाल	20,893	20,893	0
कुल	**54,578**	**51,670**	**2,908**

निगमन पर जो कंपनियां आरओसी के पास रजिस्टर होती हैं उन सभी कंपनियों का डेटाबेस आरओसी प्रबंधित करता है। कंपनियों द्वारा उनके पास वार्षिक रिटर्न फाईल करना अपेक्षित है। कंपनी (प्रबंधन और प्रशासन) नियमावली, 2014 में निर्दिष्ट फार्म एमजीटी-7 में पैन का आवश्यक रूप से उल्लेख करते हुए एक कंपनी द्वारा अपनी वार्षिक रिपोर्ट फाईल करना अपेक्षित है।

जैसा कि तालिका 2.1 से देखा जा सकता है कि कुल 54,578 कंपनियों जिनका डाटा लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया था, में से आरओसी के पास 51,670 कंपनियों (95 *प्रतिशत*) के संबंध में पैन संबंधी जानकारी नहीं थी। लेखापरीक्षा के लिऐ आरओसी से प्राप्त जानकारी से यह निश्चित करना कठिन था कि ये कंपनियां आयकर विभाग के दायरे में थी या नहीं, आंध्र प्रदेश और तेलंगाना को छोडकर जहां लेखापरीक्षा इन में से 147 कंपनियों के मामले में पैन की पहचान कर पाया।

लेखापरीक्षा ने पैन डाटा के बिना प्राप्त जानकारी आयकर विभाग को यह सुनिश्चित करने के लिऐ अग्रेषित किया कि क्या ये कंपनियां आयकर विवरणी भर रही है या नहीं? तथापि, आयकर विभाग की ओर से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था।

सभी कॉर्पोरेट निर्धारितियों को अनिवार्य रूप से आय या हानि का विचार किऐ बिना आयकर विभाग के पास अपनी आईटीआर फाइल करना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने यह सुनिश्चित करने का प्रयास किया कि क्या आरओसी डाटा में पैन के साथ की कंपनियां नियमित रूप से आयकर विवरणी भर रही है। चयनित निर्धारण प्रभारों के अंतर्गत आने वाली पैन सहित 840 कंपनियों[1] के संबंध में हमने पाया कि 159 कंपनियां[2] (19 *प्रतिशत*) अपनी आयकर विवरणी नहीं भर रही थी।

उपरोक्त से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि आयकर विभाग के पास ऐसा कोई तंत्र नहीं है जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि सभी पंजीकृत कंपनियों के पास पैन हो और वे नियमित रूप से आयकर विवरणी भरें।

सिफारिश: *सीबीडीटी, वित्त मंत्रालय तथा कॉरपोरेट कार्य मंत्रालय अपने पारस्परिक लाभ के लिऐ एक अंतर-मंत्रालय प्रबंध कर सकते है जहां आयकर विभाग और आरओसी के बीच एक ऐसा इंटरफेस बने कि जैसे ही कोई कपंनी आरओसी के*

---

[1] आंध्र-प्रदेश और तेलंगाना-276 (129+147 लेखापरीक्षा द्वारा पहचानी गयी), केरल-179 और तमिलनाडु-385

[2] आंध्र-प्रदेश और तेलंगाना-49, केरल-86 और तमिलनाडु-24

साथ पंजीकृत हो, पैन के लिऐ उसका आवेदन स्वत: ही आयकर विभाग के पास जमा हो जाऐ। जब नई निगमित कंपनी को पैन जारी किया जाऐ, तो इसे स्वत: आरओसी प्रणाली में अद्ययन के लिऐ भेज दिया जाऐ। इसके अतिरिक्त, कंपनियों द्वारा आवश्यक रूप से एमजीटी-7 के साथ आयकर विवरणी की पावती की एक प्रति जमा करायी जानी चाहिए। इससे यह सुनिश्चित हो सकेगा कि कंपनियां अपनी आयकर विवरणी भरे और उसी के साथ आरओसी का डाटा आयकर विभाग के साथ सिंक हो जाएगा।

सीबीडीटी ने कहा (जुलाई 2018) कि कम्पनी के पंजीकरण के लिए आवेदन करने के समय पैन हेतु आवेदन करने की व्यवस्था पहले से ही प्रचलन में है। सीबीडीटी (जुलाई 2018) फार्म एमजीटी-7 में कम्पनी की वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करते समय अनिवार्य रूप से आईटीआर की पावती की एक प्रति जमा कराने की आवश्यकता की व्यवहार्यता की जांच करने के लिए सहमत हो गया।

2.3 आरओ/एसआरओ डाटा के प्रति कराधार की जांच

करदाता की ओर से किए जाने वाले उच्च मूल्य के लेन देनों पर नजर रखने हेतु आयकर कानून ने वित्तीय लेन देन के विवरण या रिपोर्ट योग्य खाता की अवधारणा तैयार की, जिसे पहले 'वार्षिक सूचना रिटर्न (एआईआर)' कहा जाता था।

अधिनियम की धारा 285बीए तथा आयकर नियमावली, 1962 (नियम) के नियम 114ई, संपत्ति रजिस्ट्रार या उप-रजिस्ट्रार द्वारा वार्षिक रूप से वित्तीय लेन देनों के विवरण उपलब्ध कराने का प्रावधान करता है। किसी व्यक्ति द्वारा ₹ 30 लाख या अधिक की अचल संपत्ति के क्रय या विक्रय करने पर एआईआर जमा करवाई जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, आईएंडसीआई आरओ/एसआरओ से सीआईबी योजना के अंतर्गत ₹ पांच लाख से अधिक लेकिन ₹ 30 लाख से कम मूल्य की अचल संपत्ति के क्रय या विक्रय की जानकारी भी एकत्रित करता है।

नियम 114बी के साथ पठित धारा 139ए(5)(सी), 01 जनवरी 2016 से किसी व्यक्ति द्वारा ₹ 10 लाख से अधिक की अचल संपत्ति के क्रय विक्रय संव्यवहार के दस्तावेजों में परमानेंट अकाउंट नबंर (पैन) बताने की अपेक्षा करता है (01 जनवरी 2016 से पूर्व ₹ पांच लाख)।

2.3.1 लेखापरीक्षा ने चयनित निर्धारण प्रभारों के निर्धारण रिकॉर्ड, संपत्तियों के आरओ/एसआरओ तथा आईएंडसीआई विंग से एक करोड़ और अधिक मूल्य की अचल संपत्तियों और वैध पैन रखने वाले विक्रेताओं की जानकारी एकत्रित की। लेखापरीक्षा ने संबंधित निर्धारण प्रभारों में विक्रेताओं के निर्धारण रिकॉर्ड/ आयकर

विवरणी की जांच कर यह देखने के लिए प्रयास किया कि क्या अचल संपत्तियों के सभी विक्रेताओं ने आयकर विवरणी भरी है।

लेखापरीक्षा ने ऐसे 923 मामलों की जांच की और पाया कि 90 मामलों में (9.7 *प्रतिशत*) जिनमें ₹ 391.40 करोड़ का लेनदेन शामिल था, विक्रेताओं ने आयकर विवरणी नहीं भरी थी, जिसे नीचे तालिका 2.2 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.2: क्रय/विक्रय लेनदेनों के डाटा से पहचान किऐ गऐ नॉन-फाईलर

राज्य	जांचे गऐ मामले	मामले जिनमें आईटीआर फाईल नहीं की गई	कॉलम सं. 3 में शामिल राशि (₹ करोड़ में)
1	2	3	4
आंध्र प्रदेश एवं तेलंगाना	51	3	12.41
बिहार	48	19	33.88
दिल्ली	140	4	23.70
झारखंड	77	2	2.51
गुजरात	125	6	27.30
मध्य प्रदेश	100	8	13.14
ओडिशा	70	7	13.31
राजस्थान	75	3	30.62
उत्तर प्रदेश	143	6	7.69
पश्चिम बंगाल	94	32	226.84
कुल	**923**	**90**	**391.40**

इस प्रकार, आयकर विभाग में यह सुनिश्चित करने की व्यवस्था कि उच्च मूल्य की अचल संपत्तियों के सभी विक्रेता, अपनी आयकर विवरणी भर रहे है प्रभावी नहीं थी।

सिफारिश: *सीबीडीटी को आईटीडी के आईटी प्रणाली और पंजीकर महानिरिक्षक के बीच एक अंतरापृष्ठ हेतु राज्य सरकारों के साथ चर्चा करने पर विचार करना चाहिए ताकि जब भी आईजीआर कार्यालय में संपत्तियों की बिक्री पंजीकृत हो तो सूचना स्वत: रूप से आईटीडी प्रणाली में भी प्रसारित हो जाए।*

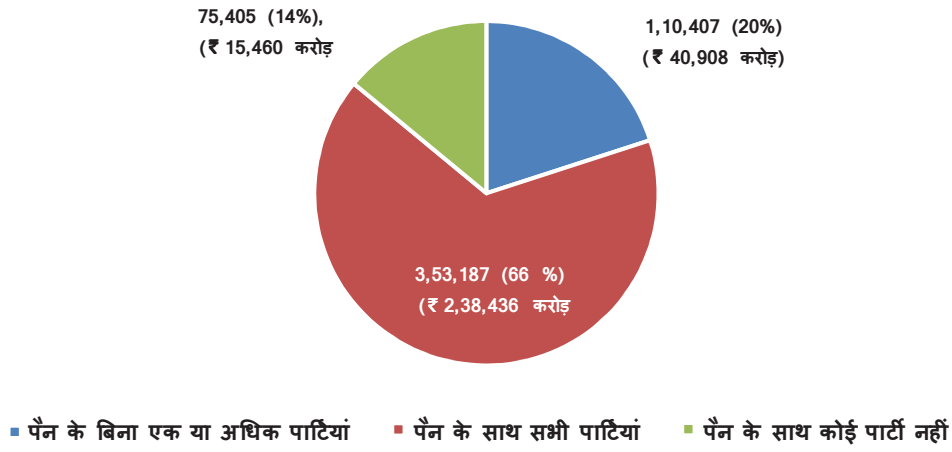
सीबीडीटी (जुलाई 2018) सिफारिश की जांच करने के लिए सहमत हो गया और कहा कि यद्यपि उच्च मूल्य संपत्ति के लेन देन वाले नान-फाइलर्स की पहचान करने के लिए प्रावधान किए गए है, इनके प्रवर्तन को मजबूत कराने की आवश्यकता है।

2.3.2 हमने महाराष्ट्र में जहां सबसे ज्यादा आयकर का संग्रह होता है और जो रियल एस्टेट क्षेत्र में एक बडा भागीदार है, अचल संपत्तियों के क्रय विक्रय के

सम्बन्ध में एक विस्तृत अध्ययन किया। इसके लिए हमने पंजीकरण महानिरीक्षक (आईजीआर), महाराष्ट्र से जुलाई 2012 से जनवरी 2015 के दौरान की गई अचल संपत्तियों के क्रय/विक्रय के संबंध में पुणे क्षेत्राधिकार के अतंर्गत 104 उप-रजिस्ट्रार कार्यालय (एसआरओ) तथा मुंबई सिटी क्षेत्राधिकार के अतंर्गत 24 एसआरओ से डाटा एकत्रित किया। डाटा में 9,10,151 संपत्ति क्रय/विक्रय लेन देन[3] की 27,88,789 क्रेता/विक्रता पक्षों की एंट्री थी जिसमें ₹ 3,01,301 करोड़ शामिल थे।

डाटा का विश्लेषण दर्शाता है कि ₹ 2,94,805 करोड़ के 5,38,999 ऐसे लेनदेन थे जहां पैन देना जरूरी था क्योंकि इन लेनदेनों में से प्रत्येक का मूल्य पांच लाख या उससे अधिक था। चार्ट 2.1 इन लेनदेनों में पैन बताने के स्टेटस को दर्शाता है।

चार्ट 2.1: पैन के उद्धरण की स्थिति



इस प्रकार, इन लेन देनो में 34 *प्रतिशत* ऐसे मामले थे जहां एक या अधिक क्रेता/विक्रेता पार्टियों ने अपना पैन नहीं बताया था। इनमें ₹ 1,681 करोड़ के 67 ऐसे मामले थे जहां प्रत्येक लेनदेन का मूल्य ₹ 10 करोड़ से अधिक था। 75,405 लेनदेनों में जिनमें ₹ 15,460 करोड़ की राशि सम्मिलित थी, किसी भी पक्ष (क्रेता/विक्रेता) ने पैन नहीं दिया था।

2.3.3 दिल्ली में, लेखापरीक्षा को संपत्ति के पांच रजिस्ट्रारों से वि.व. 2013-14 से 2016-17 के दौरान पंजीकृत अचल संपत्ति के क्रय/विक्रय के 13,650

[3] यहां इस डाटा का सम्पत्ति के रजिस्ट्रेशन प्रपत्रों में, व्यवहार करने वाले पक्षों के पैन की उपलब्धता की जांच करने के लिए परीक्षण किया गया

लेनदेनों की जानकारी प्राप्त हुई। इन लेनदेनों में 6,591 विक्रेता तथा 5,542 क्रेताओं के पैन अनुपलब्ध थे।

2.3.4 इसी तरह, आंध्र-प्रदेश एवं तेलंगाना, दिल्ली एवं मध्य-प्रदेश, जहां पर किसी भी एक पक्ष (अर्थात क्रेता या विक्रेता) का पैन उपलब्ध था, में सौदों की जांच करने पर हमने पाया कि 102[4] मामलों में दूसरे पक्ष का पैन संपत्ति रजिस्ट्रेशन प्रपत्रों में उपलब्ध नहीं था।

गैर-पैन लेनदेनों में निवेश के स्रोत आयकर विभाग की जांच परिधि से बाहर रहते है। यह संभावना है कि गैर-पैन लेनदेन में होने वाले पूंजीगत लाभ कराधान से छूट गऐ हों।

2.3.5 निदेशक, आईएंडसीआई (दिल्ली) ने सूचित किया (अक्तुबर 2017) कि भारत में लगभग 4,450 एसआरओ थे जिन्हें ₹ 30 लाख से ऊपर की अचल संपत्ति के क्रय या विक्रय की जानकारी ऑनलाईन जमा करना आवश्यक था। यह भी सूचित किया गया कि सभी एसआरओ इस प्रक्रिया का पालन नही कर रहे थे और कुछ तो ऑनलाईन जानकारी भी प्रस्तुत नहीं कर रहे थे।

आयकर विभाग अचल संपत्ति के क्रय/विक्रय के संबंध में आरओ/एसआरओ द्वारा एआईआर भरने के संबंध में अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने में शिथिल रहा।

सिफारिश: *सीबीडीटी एआईआर फाईलर द्वारा धारा 285बीए तथा धारा 139ए(5)(सी) के साथ पठित नियम 114बी के प्रावधानों के अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु एक तंत्र बनाऐ।*

सीबीडीटी ने कहा (जुलाई 2018) कि अप्रैल 2018 में एक नया समर्पित रिपोर्टिंग पोर्टल संचालित किया जा चुका है, जिसमें रिर्पोटिंग संस्था को पंजीकरण और विवरणों को अपलोड करने की आवश्कता है।

2.4 रेरा, क्रेडाई तथा अन्य स्रोतों के प्रति कराधार की जांच

हमने रेरा, क्रेडाई और अन्य स्रोतों से एकत्रित जानकारी से रियल एस्टेट क्षेत्र में निर्धारितियों की पहचान की जिन्हें चयनित निर्धारण प्रभारों में अपनी आईटीआर भरनी चाहिए थी और हमने यह निश्चित करने की कोशिश की कि क्या इन सभी ने वि.व. 2013-14 से 2016-17 के दौरान अपनी आईटीआर भरी थी। उपरोक्त तुलना का परिणाम नीचे तालिका 2.3 में दर्शाया गया है।

[4] आंध्र-प्रदेश एवं तेलंगाना-79, दिल्ली-9 और मध्य प्रदेश-14

तालिका 2.3: आईटीडी डाटा के साथ लेखापरीक्षा द्वारा पहचान किऐ गऐ रियल एस्टेट क्षेत्र में निर्धारितों पर तीसरे पक्ष से डाटा की तुलना			
राज्य	**चयनित प्रभारों में लेखापरीक्षा द्वारा पहचाने गऐ तीसरे पक्ष स्रोत से जांचे गऐ रियल एस्टेट संस्थाओं/पक्षों की संख्या**	**चयनित प्रभारों में प्राप्त आईटीआर**	**अप्राप्त आईटीआर**
गुजरात	121	77	44
कर्नाटक और गोवा	1,222	937	285
केरल	532	416	116
तमिलनाडु	978	921	57
पश्चिम बंगाल	99	73	26
कुल	**2,952**	**2,424**	**531**

लेखापरीक्षा ने पाया कि लेखापरीक्षा द्वारा पहचाने गऐ 2,952 संस्थाओं/पक्षों में से 528 मामलों (18 *प्रतिशत*) में आईटीआर नहीं भरी गई थी। आयकर विभाग को संबंधित व्यक्तियों को भरी गई आईटीआर के विवरण मंगाने के लिऐ और यदि आईटीआर नहीं भरी गई थी तो आईटीआर भरने के लिऐ नोटिस जारी करना चाहिए था। तथापि, आयकर विभाग ने केवल 37 मामलों[5] में आईटीआर भरने के लिए नोटिस जारी किऐ।

आयकर विभाग अपने कर दायरे को व्यापक करने हेतु अन्य तृतीय पक्ष के डाटा को प्रभावी रूप से प्रयोग नहीं कर रहा था। लेखापरीक्षा का मत है कि नॉन-फाइलर्स की पहचान करने हेतु तंत्र को सुदृढ करने की आवश्यकता है।

2.5 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने पाया कि कई कंपनियां कर दायरे से बाहर थी तथा कई उच्च मूल्य के संपत्ति लेनदेन कर से बच गए थे। आयकर विभाग के पास ऐसा कोई तंत्र नहीं है जो यह सुनिश्चित कर सकें कि सभी कंपनियों के पास पैन हो और वे नियमित रूप से अपनी आईटीआर भरे। यह सुनिश्चित करने के लिए आयकर विभाग की प्रणाली कि उच्च मूल्य की अचल संपत्तियों के सभी विक्रेता, अपनी आईटीआर भर रहें थे, प्रभावी नहीं थी।

अचल संपत्ति के क्रय या विक्रय के संबंध में संपत्ति रजिस्ट्रार/उपरजिस्ट्रार द्वारा वार्षिक जानकारी रिपोर्ट (एआईआर) भरने के संबंध में अधिनियम के प्रावधानों को लागू कराने में आयकर विभाग शिथिल था। आयकर विभाग अपने कर दायरे को व्यापक करने हेतु अन्य तृतीय पक्ष के डाटा का प्रभावी रूप से प्रयोग नहीं कर रहा था। नान -फाइलर्स की पहचान करने के लिए तंत्र को सुदृड करने की आवश्यकता है।

[5] हरियाणा-3 मामले, केरल-11 मामले और पश्चिम बंगाल-26 मामले