

मुख्य बातें

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 16 के अन्तर्गत भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक संघ सरकार के प्राप्तियों की लेखापरीक्षा करते हैं। इस प्रतिवेदन में प्रत्यक्ष कर प्रशासन से संबंधित सभी पहलुओं पर यथा लागू आयकर अधिनियम, 1961 के प्रावधानों तथा सम्बद्ध नियमों, प्रक्रियाओं, निर्देशों आदि के अनुपालन की प्राथमिक रूप से चर्चा की गई है। इस प्रतिवेदन में सात अध्याय सम्मिलित हैं जिनकी मुख्य बातों की चर्चा नीचे की गई है:

अध्याय I: प्रत्यक्ष कर प्रशासन

वित्तीय वर्ष 2017-18 में संघ सरकार की प्रत्यक्ष कर प्राप्तियां ₹ 10,02,738 करोड़ थीं, जिसमें वित्तीय वर्ष 2016-17 (₹ 8,49,801 करोड़) की तुलना में 18.0 प्रतिशत की वृद्धि हुई। प्रत्यक्ष कर वित्तीय वर्ष 2017-18 में जीडीपी का 6.0 प्रतिशत था। सकल कर राजस्व में प्रत्यक्ष कर का भाग वि.व 2016-17 में 49.5 प्रतिशत से बढ़कर वि.व 2017-18 में 52.2 प्रतिशत हो गया।

प्रत्यक्ष कर के दो प्रमुख संघटकों में से, निगम कर से संग्रहण वि.व. 2016-17 में ₹ 4.85 लाख करोड़ से 17.8 प्रतिशत बढ़कर वि.व. 2017-18 में ₹ 5.71 लाख करोड़ हो गया। आयकर से संग्रहण वि.व 2016-17 में ₹ 3.41 लाख करोड़ से 19.9 प्रतिशत बढ़कर वि.व 2017-18 में ₹ 4.08 लाख करोड़ हो गया।

गैर-निगमित निर्धारितियों की संख्या 23.1 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज करते हुए वि.व. 2016-17 में 4.37 करोड़ से बढ़कर वि.व 2017-18 में 5.38 लाख करोड़ हो गई। निगमित निर्धारितियों की संख्या 12.1 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज करते हुए वि.व. 2016-17 में 7.13 लाख से बढ़कर वि.व 2017-18 में 7.99 लाख हो गई।

बकाया मांग वि.व. 2016-17 में ₹ 10.4 लाख करोड़ से बढ़कर वि.व. 2017-18 में ₹ 11.1 लाख करोड़ हो गई। विभाग ने दर्शाया कि 98.2 प्रतिशत से अधिक की असंग्रहीत मांग की वसूली मुश्किल है।

सीआईटी (अपील) के पास लम्बित अपीलों की संख्या वि.व. 2016-17 में 2.9 लाख से बढ़कर वि.व. 2017-18 में 3.0 लाख हो गई। इन मामलों में अवरूद्ध राशि वि.व. 2017-18 में ₹ 5.2 लाख करोड़ थी। उच्चतर स्तरों (आईटीएटी/उच्च न्यायालयों/सर्वोच्च न्यायालय) में अवरूद्ध राशि वि.व. 2016-17

में ₹ 4.40 लाख करोड़ (82,806 मामले) से बढ़कर वि.व. 2017-18 में ₹ 4.43 लाख करोड़ (82,643 मामले) हो गई।

अध्याय II: लेखापरीक्षा अधिदेश, उत्पाद और प्रभाव

विव 2016-17 के दौरान, आईटीडी ने विव 2017-18 की लेखापरीक्षा योजना के अनुसार लेखापरीक्षा की गई इकाईयों में 2.73 लाख संवीक्षा निर्धारण पूरे किये थे। जिसमें से 2.6 लाख मामलों की हमने जांच की। इसके अतिरिक्त, विव 2017-18 के दौरान पूर्व वित्तीय वर्षों में पूरे किये गये 1.07 लाख संवीक्षा निर्धारण में से हमने 0.47 लाख मामलों की भी लेखापरीक्षा की। विव 2017-18 के दौरान लेखापरीक्षा में जांच किये गये निर्धारणों में 0.20 लाख मामलों (विगत वर्ष 7.2 प्रतिशत के विपरीत इस वर्ष 6.45 प्रतिशत) में त्रुटियाँ थीं।

विगत वर्षों में निगम कर और आयकर निर्धारण मामलों के संबंध में सतत् और व्यापक अनियमितताएं रही हैं। पूर्व लेखापरीक्षा रिपोर्ट में बार-बार इंगित करने के बावजूद ऐसी अनियमितताएं बार-बार होना, विभाग में संरचनात्मक कमजोरी के साथ-साथ इनमें सुधार के लिए आवश्यक सस्थांगत तंत्र की कमी की ओर इशारा करती हैं। ऐसी अनियमितताएं विशेषतः महाराष्ट्र और दिल्ली के निर्धारण प्रभागों में देखी गई थीं।

हमने इस रिपोर्ट के अध्याय III और IV में मंत्रालय को सूचित किये गये 472 उच्च मूल्य मामले शामिल किये हैं। इनमें से, 31 मार्च 2019 तक हमने 325 मामलों के संबंध में उत्तर प्राप्त किये जिनमें से 302 मामले (92.9 प्रतिशत) स्वीकार किये गये थे और 23 मामले अस्वीकृत किये गये थे। शेष मामलों में, मंत्रालय/आईटीडी ने उत्तर नहीं दिया। इसके अतिरिक्त, दो लंबे ड्राफ्ट पैरा नामतः 'धर्मार्थ न्यासों और संस्थाओं को छूटों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा'; और 'एक समूह कंपनी के निर्धारणों की एकीकृत लेखापरीक्षा' इस रिपोर्ट के क्रमशः अध्याय VI और VII में अलग से शामिल किये गये हैं। इसके अतिरिक्त, रिपोर्ट में 'कृषि आय से संबंधित निर्धारणों' पर एक विषय विशेष अनुपालन लेखापरीक्षा पर भी चर्चा की गई है। जिसे अध्याय V में दिया है।

विगत तीन वर्षों में, आईटीडी ने निर्धारणों में त्रुटियां जिन्हें हमारे द्वारा उठाया गया था; सुधारने के लिए की गई मांगों से ₹ 1,076.06 करोड़ वसूल किए थे। 52,417 ऐसे मामले हैं जिनमें ₹ 1.13 लाख करोड़ के राजस्व प्रभाव शामिल हैं जो कि आईटीडी से उत्तर की प्रतीक्षा में 31 मार्च 2018 तक निपटाये नहीं गये थे।

विव 2017-18 के दौरान, ₹ 2,735.17 करोड़ के कर प्रभाव वाले 2,739 मामले किसी सुधारात्मक कार्रवाई किये जाने के लिए समय बाधित हो गये।

अध्याय III: निगम कर

हमने ₹ 4,866.66 करोड़ के कर प्रभाव सहित निगम कर से संबंधित 340 उच्च मूल्य मामले इंगित किये। हमने इन मामलों को चार वृद्ध श्रेणियों में विभाजित किया जैसे. (i) निर्धारणों की गुणवत्ता जिसमें ₹ 1,121.78 करोड़ (118 मामले) कर प्रभाव शामिल था; (2) कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रशासन जिसमें ₹ 3,149.58 करोड़ (141 मामले) कर प्रभाव शामिल था; (3) चूकों के कारण निर्धारण से छूट गई आय जिसमें ₹ 359.47 करोड़ (56 मामले) कर प्रभाव शामिल था और (4) कर/ ब्याज के अधिक प्रभार जिसमें ₹ 235.83 करोड़ (25 मामले) शामिल थे।

अध्याय IV: आयकर

हमने ₹ 331.06 करोड़ के कर प्रभाव सहित आय कर के 132 उच्च मूल्य मामले इंगित किये। हमने इन मामलों को चार व्यापक श्रेणियों में विभाजित किया जैसे. (i) निर्धारणों की गुणवत्ता जिसमें ₹ 276.53 करोड़ (85 मामले) कर प्रभाव शामिल था; (2) कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रशासन जिसमें ₹ 39.23 करोड़ (26 मामले) कर प्रभाव शामिल था; (3) चूकों के कारण निर्धारण से छूट गई आय जिसमें ₹ 5.17 करोड़ (56 मामले) कर प्रभाव शामिल था और (4) कर/ ब्याज के अधिक प्रभार जिसमें ₹ 10.12 करोड़ (9 मामले) शामिल थे।

अध्याय V: कृषि आय से संबंधित निर्धारणों

i) हमने 6,778 मामलों की लेखापरीक्षा की और पाया कि 1,527 संवीक्षा निर्धारण (22.5 प्रतिशत) मामलों में, कृषि आय के संबंध में छूट के दावे उपयुक्त दस्तावेज और सहायक दस्तावेजों के सत्यापन के बिना ही अनुमत किए गए थे। हमने पाया कि 1,527 मामलों में से जहां निर्धारण अधिकारी द्वारा दस्तावेजीकरण और सत्यापन अपर्याप्त था, 716 मामलों में (10.6 प्रतिशत) भूमि दस्तावेज उपलब्ध नहीं थे और कृषि आय और व्यय, जैसे बही खाता, बिल, बीजक आदि के प्रमाण 1,270 मामलों में (18.7 प्रतिशत) उपलब्ध नहीं थे। इसलिए, यह निर्धारित करना संभव नहीं था कि क्या मौजूदा प्रणाली यह सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त सुदृढ़ थी कि निर्धारितियों को निर्धारण प्रक्रिया में पर्याप्त जांच के बाद ही कृषि आय पर छूट की अनुमति दी जा रही थी।

यद्यपि, संवीक्षा मामलों में चयनित नमूनों की जांच के आधार पर अपर्याप्त जांच या अपूर्ण दस्तावेजीकरण के आधार पर कृषि आय की छूट अनुमति के बारे में बताया गया है, आयकर विभाग को यह सुनिश्चित करने के लिए कि अनुमति केवल पात्र निर्धारितियों को दी गई है तथा यह उचित दस्तावेजों तथा उनकी जांच पर आधारित है, न केवल शेष संवीक्षा मामलों की पुनःजांच करनी चाहिए अपितु उन सभी मामलों की भी जांच करनी चाहिए, जहां आय एक

निश्चित सीमा से ऊपर जैसे ₹ 10 लाख या उससे अधिक है, कृषि आय के रूप में अनुमति की गयी है।

ii) हमने पाया कि नौ राज्यों में लेखापरीक्षा में की गई जांच के 3,133 मामलों में से, 48 मामलों में निर्धारण आदेश की तुलना में आईटीडी डेटाबेस में दर्शायी अनुमत छूट में अंतर था। आईटीडी डेटाबेस ऐसे मामलों में जहां अनुमत कृषि आय निर्धारितियों द्वारा किये गये दावों से अलग थी; में कृषि आय निर्धारितियों द्वारा विवरणी में दिखायी गई कृषि आय को दर्शा रहा था या अप्रासंगिक आंकड़ों को।

iii) डीजीआईटी (प्रणाली) ने उन 2,746 मामलों में जहां विवरणी में कृषि आय ₹ एक करोड़ से अधिक थी, के संबंध में विवरणी फाइल करते समय डाटा प्रविष्टि त्रुटियों से संबंधित स्थिति रिपोर्ट मांगी थी। 136 आयुक्तालयों में से केवल 26 आयुक्तालयों ने 327 मामलों के संबंध में सूचना उपलब्ध कराई थी। इस छोटे से नमूने में भी 36 अर्थात् 11 प्रतिशत मामलों में डाटा प्रविष्टि त्रुटियां देखी गई थी। इन 36 मामलों में से 12 मामलों में डेटा प्रविष्टि त्रुटियों में सुधार किया जाना (जनवरी 2019) था। डाटाबेस में त्रुटियां दोहरा जोखिम दर्शाती हैं; एक तरफ कर की हानि और दूसरी तरफ करदाता को परेशान करना। इसलिए विभाग को सभी आयुक्तालयों के लिए ऐसे मामलों में ध्यान देने की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि बिना किसी अपवाद के सभी मामलों में आंकड़ा प्रविष्टि की त्रुटियां सही कर दी गयी हैं।

ऐसी डेटा प्रविष्टि त्रुटियों का अस्तित्व एएसटी डेटा को अविश्वसनीय बना देगा। ऐसी निरंतर डाटा प्रविष्टि त्रुटियों का कारण जांच का विषय है। आयकर विभाग को यह भी जांचने की आवश्यकता है कि क्यों एक आईटी प्रणाली के साथ सह अस्तित्व में मैनुअल प्रक्रिया की अनुमति दी जाती है। इसे निर्धारितियों के साथ वास्तविक इंटरफेस समाप्त करने की दिशा में काम करना चाहिए।

iv) लेखापरीक्षा ने कृषि भूमि से प्राप्त आय के लिए गलत छूट, आंशिक कृषि आय के लिए छूट की गलत स्वीकृति, पुनः पौधारोपण व्यय/गलत निर्यात टर्नओवर अंगीकरण के कारण अधिक छूट की अनुमति और मछली विक्रय, बकरी विक्रय, सूखे अंगूर की विक्रय, दूध की बिक्री आदि सहित गैर कृषि आय की छूट आदि में, अधिनियम के प्रावधानों की अननुपालना भी देखी।

अध्याय VI: धर्मार्थ न्यासों और संस्थाओं को छूटों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा

वि.व. 2017-18 के दौरान, धर्मार्थ न्यासों और संस्थाओं की छूट की अनुवर्ती नमूना जांच में, लेखापरीक्षा ने अनियमितताओं के मामले पाये जैसेकि

(i) संबंधित गुप ट्रस्टों/संस्थाओं को आय/संपत्ति के विपथन को आय का उपयोग मानना; (ii) उन निर्धारितियों को छूट दी गई जिनकी गतिविधियाँ धर्मार्थ प्रकृति

की नहीं थी; (iii) व्यय और संचय की अनुमति जहां छूट से मना किया गया था; (iv) अधिनियम में निर्दिष्ट उन प्रारूपों या स्वरूपों के अलावा ट्रस्टों द्वारा संचित धन के निवेश की निगरानी का अभाव; (v) विदेशी विश्वविद्यालयों को दी गई निधियों के उपयोग पर ट्रस्ट को छूट अनुमत; (vi) निर्धारिती को छूट प्रदान की जहां विदेशी मुद्रा दान सहित स्वैच्छिक योगदान को दाता के विशिष्ट निर्देश के बिना कॉर्पस कोष के रूप में माना गया था; (vii) पंजीकरण रद्द नहीं करना जहां ट्रस्ट और संस्थानों की गतिविधियां अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार नहीं हैं; और (viii) निर्धारण सूचना प्रणाली एसेसमेंट इन्फोमेशन सिस्टम का अधिभार उद्ग्रहण करने में विफलता।

पीएसी ने “धर्मार्थ न्यासों और संस्थाओं को छूट” पर अपनी 27^{वीं} रिपोर्ट (16^{वीं} लोकसभा) में शामिल समिति की टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई पर अपनी 104^{वीं} रिपोर्ट में भी यह सुझाव दिया था कि भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक अंतरालों के उपाय और भविष्य में पुनरावृत्ति को कैसे रोके पर सिफारिशें दें। मुख्य सिफारिशें नीचे दी गई हैं।

- i. सीबीडीटी धर्मार्थ ट्रस्ट या संस्थान द्वारा विदेशी दान के लिए पूर्व अनुमोदन को एक पूर्व-शर्त बनाने के प्रावधान में संशोधित करने पर विचार कर सकता है। सीबीडीटी एक सीमा, जैसेकि इस तरह के दान के लिए आय की 5 से 10 प्रतिशत, भी निर्दिष्ट करे।
- ii. सीबीडीटी अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन नहीं करने के मामलों में ट्रस्टी को भी उत्तरदायी बनाने के प्रावधान शामिल करने पर विचार करे।
- iii. धर्मार्थ ट्रस्टों और संस्थानों को छूट के लिए कुछ प्रावधानों यथा 1.4.1952 को या उसके बाद धारा 11(1)(सी), 30 नवम्बर 1983 के बाद धारा 13(1)(डी)(iii), 1.6.1973 से अनंतिम धारा 13(1)(डी) (iii) विशिष्ट तिथियों से हैं और अलग-अलग ट्रस्टों पर अलग तरीके से लागू होते हैं जिसे एक स्तर पर प्लेईंग क्षेत्र प्रदान नहीं करते हैं। सीबीडीटी उन ट्रस्टों पर लागू ऐसे प्रावधानों के लिए एक समापक उपनियम को सम्मिलित करते हुए एक स्तर के प्लेईंग क्षेत्र में लाने पर विचार कर सकता है, जिन कार्यों के आधार पर लाभ को बरकरार रखा है, जो अब निषिद्ध हैं, पहले लिया जा चुका है। ऐसे प्रावधानों के लिए एक समापक उपनियम सुनिश्चित करेगा कि अब हितलाभ किसी के लिए उपलब्ध नहीं है और इस प्रकार, सभी प्रकार के ट्रस्टों और संस्थानों के साथ समान तरह से बर्ताव किया गया है। यह ट्रस्टों के निर्धारण में कठिनाईयों को कम करेगा, जब विभिन्न ट्रस्टों से विभिन्न प्रकार से बर्ताव होता है, और निर्धारण में त्रुटियों को कम करेगा। सीबीडीटी प्रभावित ट्रस्टों को नये प्रावधानों के साथ अनुपालन के लिए जैसेकि तीन वर्षों की एक अवधि देने पर विचार कर सकता है।

iv. चूँकि पिछली 2013 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 20 में बताए गए मामले जारी हैं, अतः आयकर विभाग को बिना अपवाद के सभी ट्रस्ट मामलों की समीक्षा करने तथा यह सुनिश्चित करने का परामर्श दिया जाता है कि उनको अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार छूट तथा रियायत की अनुमति दी गई है और उन ट्रस्टों का, जो निर्धारित शर्तों को पूरा नहीं करते, पंजीकरण की समीक्षा की गई है।

अध्याय VII: एक समूह कंपनी के निर्धारणों की एकीकृत लेखापरीक्षा

हमने पाया कि किसी समूह में संबंधित कंपनियों के निर्धारण के दौरान सटीकता/व्यवहारिकता सुनिश्चित करने के लिए संबंधित पार्टियों के साथ क्रॉस लिंकिंग मैटीरियल लेन-देनों में आईटीडी द्वारा प्रयास की कमी थी। आईटीडी में अपने विभिन्न प्रभागों के बीच सूचना साझा करने की प्रणाली की कमी थी जिसके कारण स्थाई रूप से समूह कंपनियों के निर्धारण पूरे किये गये थे जिससे महत्वपूर्ण मामलों पर ध्यान नहीं दिया गया जिससे कर योग्य आय निर्धारण पर प्रभाव पड़ा।

सामान्य सिफारिशें

हालांकि, मंत्रालय ने लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए मामलों के संबंध में कार्रवाई शुरू की है फिर भी यह नोट किया जाए कि यह कुछ निदर्शी मामलों ही है। समस्त निर्धारणों के पूरे यूनीवर्स में, गैर-संवीक्षा निर्धारणों सहित, कई और मामलों में ऐसी त्रुटियां होने या किए जाने की पूरी संभावना है। सीबीडीटी को न केवल अपने निर्धारणों की फिर से देखने की आवश्यकता है अपितु तथा कथित 'त्रुटि' को समाप्त करने के लिए एक त्रुटिरहित आईटी सिस्टम और आंतरिक नियंत्रण तंत्र भी रखने की आवश्यकता है।

प्रत्यक्ष कर के लिए आईटी प्रणाली को इस प्रकार से तैयार किया जाना चाहिए कि निर्धारिती तथा आयकर अधिकारियों के मध्य शून्य या कम से कम व्यक्तिगत सम्पर्क हो। सरकार प्रत्यक्ष करों के लिए आईटी प्रणाली को सीबीडीटी से एक उचित दूरी पर, एक स्वतंत्र सरकारी संस्था या संगठन के साथ रखने पर विचार कर सकती है।

सीबीडीटी जांच करें कि क्या पाई गई 'गलतियां' चूक अथवा भूल की हैं और यदि ये भूल की हैं, तो आयकर विभाग को कानून के अनुसार आवश्यक कार्रवाई सुनिश्चित करनी चाहिए।