

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

22 नवम्बर 2016

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन आधारीक संरचना विकास मे लगे निर्धारितियों को कटौती की अनुमति संसद में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) ने जूलाई 2015 से अक्टूबर 2015 की अवधि के दौरान 'आधारीक संरचना विकास मे लगे निर्धारितियों को कटौती की अनुमति' पर निष्पादन लेखापरीक्षा की। निष्पादन लेखापरीक्षा की 2016 की रिपोर्ट सं. 28 के निष्कर्ष 28 अप्रैल 2016 को केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) को सूचित किये गए थे जिसके पश्चात 27 जून 2016 को एक्जिट कान्फ्रेंस हुई तथा चर्चा के परिणाम रिपोर्ट में शामिल किये गए थे। रिपोर्ट 22 नवम्बर 2016 को संसद के पटल पर रखी गई थी।

प्रस्तावना

आयकर अधिनियम, 1961 (एसीटी) की धारा 80 आईए दी गई शर्तों को पूरा करने की शर्त पर 'अवसंरचना विकास' अथवा 'पात्र व्यवसाय' में लगे औद्योगिक उपक्रमों अथवा उद्यमों के लाभों एवं प्राप्तियों के संबंध में निश्चित अवधि के लिए सौ प्रतिशत पर कटौतियों का प्रावधान करती है। आयकर विभाग (आईटीडी) कटौती से संबंधित प्रावधानों को लागू करने तथा यह सुनिश्चित करने कि कटौती अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार केवल सही एवं योग्य निर्धारिती/व्यवसाय को अनुमत की गई है तथा कर की सही राशि का भुगतान सरकार को किया गया है, के लिए उत्तरदायी है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

इस निष्पादन लेखापरीक्षा में 2012-13 से 2014-15 तक वित्त वर्षों के दौरान तथा लेखापरीक्षा की तारीख तक चयनित इकाइयों में किये गए संवीक्षा निर्धारण, संशोधन तथा सुधार के मामले शामिल किये गए हैं। जहां आवश्यक था, पिछले निर्धारण वर्षों के निर्धारण अभिलेखों की जांच भी की गई थी। महानिदेशक आयकर (प्रणाली), नई दिल्ली ने उन निर्धारितियों के ब्यौरे प्रस्तुत किये जिन्होंने नि.व. 2010-11 से 2012-13 के संबंध में धारा 80-आईए के अन्तर्गत कटौती का दावा किया।

लेखापरीक्षा के दौरान, सीएजी ने अनुपालन में गलती के अलावा कुछ प्रणालीगत तथा आन्तरिक नियंत्रण के मामले भी देखे जैसा कि नीचे चर्चा की गई है।

प्रणालीगत मामले

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, सीएजी ने 229 मामलों में प्रणालीगत मामले देखे जिनमें ₹ 2716.79 करोड़ का कर प्रभाव शामिल था। (पैरा 2.2 से 2.10)

मुख्य मामले नीचे दिए गए हैं:

आईटीडी ने विदेशी कम्पनियों, व्यक्तियों के संघ द्वारा स्वामित्व उपक्रमों (एओपी) के सहयोग द्वारा गठित संयुक्त उद्यम द्वारा अवसंरचना के संबंध में 13 राज्यों में 33 मामलों में ऐसे निर्धारितियों को अनियमित कटौती की अनुमत दी, जिन्होंने सरकार, गैर-परिवादी औद्योगिक पार्क के साथ करार नहीं किया और जिनमें निर्माण कार्य ठेकेदार शामिल नहीं थे। इसके परिणामस्वरूप ₹205.34 करोड़ के कर प्रभाव वाली आय का अवनिर्धारण हुआ।

[पैरा 2.2]

आईटीडी ने आठ राज्यों में 16 मामलों में अनियमित रूप से निर्धारितियों को कटौती अनुमत की थी जहां निर्धारिती का व्यवसाय जैसे प्लॉट की बिक्री, अवसंरचनात्मक सुविधाओं के अन्तर्गत शामिल की गई परियोजनाओं, रूपान्तरण प्रभार, पार्क का विकास/रख-रखाव इत्यादि कटौती के पात्र नहीं थे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 174.35 करोड़ के कर प्रभाव वाली आय का कम निर्धारण हुआ।

[पैरा 2.3]

आईटीडी ने आठ राज्यों में 19 मामलों में कार्बन क्रेडिट की बिक्री के माध्यम से अर्जित आय के संबंध में अनियमित रूप से कटौती अनुमत की जिसमें ₹ 34.77 करोड़ का कर प्रभाव शामिल था।

[पैरा 2.8]

आयकर विभाग ने पांच राज्यों में नौ मामलों में कटौती हेतु व्यय को राजस्व के रूप में मानने, चल परिसम्पत्तियों को बिक्री, धारा 40ए (3) 14ए, 40(ए) के अंतर्गत अननुमति के आधार पर अनियमित वृद्धियों की गई। इसके परिणामस्वरूप, निर्धारिती द्वारा दावा की गई राशि से अधिक की अनुमति दी गई थी जिसमें ₹ 74.66 करोड़ का परिणामी कर प्रभाव शामिल है।

[पैरा 2.9]

आयकर विभाग ने निर्धारितियों द्वारा उनके निजी उद्देश्यों के लिए निर्मित एवं प्रचालित रेलवे साइडिंगो/जैटीज, जिन्हें धारा 80 आईए (4) की व्याख्या के संबंध में अवसंरचना सुविधाओं के रूप में नहीं माना जाता, से प्राप्त लाभों के संदर्भ में दो राज्यों में आठ मामलों में निर्धारितियों को अनियमित रूप से कटौती की अनुमति दी थी। कटौती की अनियमित अनुमति से ₹ 2066.70 करोड़ का कर प्रभाव बनता था।

[पैरा 2.10]

अनुपालना मामले

सीएजी ने 146 मामलों में निर्धारणों में त्रुटियां पाईं जिनमें 2153.05 करोड़ का कर प्रभाव शामिल था।

[पैराग्राफ 3.2 से 3.12]

मुख्य आपत्तियां निम्नांकित हैं:

आयकर विभाग ने विवरणी की विलंब से फाइलिंग के बावजूद छह राज्यों में 11 मामलों में कटौती की अनुमति नहीं दी थी जिसके परिणामस्वरूप आय का कम निर्धारण हुआ जिसमें ₹ 80.49 करोड़ का कर प्रभाव शामिल है।

[पैरा 3.2]

आयकर विभाग ने चार राज्यों में छह मामलों में निर्धारितियों को घोषित आरंभिक निर्धारण वर्ष से शुरू करते हुए 10 क्रमानुगत निर्धारण वर्षों की अनुमत सीमा से अधिक की अवधि हेतु अनियमित रूप से कटौती की अनुमति दी थी। कटौती की गलत अनुमति के परिणामस्वरूप आय का कम निर्धारण हुआ जिसमें ₹ 859.47 करोड़ का कर निहितार्थ शामिल है।

[पैरा 3.3]

आईटीडी ने आठ राज्यों, जहां निर्धारिती ने सामान्य व्यय का पात्र और अपात्र यूनियों के बीच उचित रूप से विभाजन नहीं किया था, में 15 मामलों में निर्धारितियों को अनियमित रूप से कटौती की अनुमति दी थी जिसके परिणामस्वरूप कटौती की अधिक अनुमति दी गई जिसमें ₹ 224.47 करोड़ का कर निहितार्थ शामिल है।

[पैरा 3.4]

आईटीडी ने उन उद्यमों या उपक्रमों से संबंधित लाभों के संदर्भ में चार राज्यों में सात मामलों में निर्धारितियों को कटौती की अनियमित रूप से अनुमति दी थी जो समामेलन/ अविलय की योजना में स्थानांतरित किए गए थे, यद्यपि ये समामेलन/अविलय 01.04.2007 को या इसके बाद प्रभावी हुए थे। कटौती की गलत अनुमति से आय का कम निर्धारण हुआ जिसमें ₹ 376.10 करोड़ का कर निहितार्थ शामिल हैं।

[पैरा 3.5]

आईटीडी ने आय/कर की गणना में त्रुटि, मूल्यहास, अनुमत दोहरी कटौती, अन्य आय शीर्ष पर अनुमत कटौती आदि के कारण 10 राज्यों में 43 मामलों में निर्धारितियों को कटौती की अनियमित रूप से अनुमति दी थी। इन मामलों में कटौती की अननुमति में चूक के फलस्वरूप आय का कम निर्धारण हुआ जिसमें ₹ 143.65 करोड़ का कर निहितार्थ शामिल हैं।

[पैरा 3.6]

आईटीडी ने विद्युत की कैप्टिव खपत के मामले में उन चार राज्यों में छह मामलों में निर्धारितियों को कटौती की अनियमित रूप से अनुमति दी थी जहां निर्धारितियों ने बाजार दर की अपेक्षा उच्चतर दर अपनाते हुए अधिक कटौती का दावा किया था। निर्धारण अधिकारियों (एओज) ने इन मामलों में उचित कटौती की सही राशि प्राप्त करने हेतु धारा 80 आईए (8) के प्रावधानों की सहायता नहीं ली जिसके परिणामस्वरूप कटौती की अधिक अनुमति दी गई जिसमें ₹ 15.10 करोड़ का कर निहितार्थ शामिल हैं।

[पैरा 3.7]

आईटीडी ने छह राज्यों में 11 मामलों में निर्धारितियों को कटौती की अनियमित रूप से अनुमति दी थी यद्यपि उपयोग किए जा रहे संयंत्र और मशीनरी पुरानी थी अथवा पूर्ववर्ती अवसरचना सुविधा थी अथवा पहले से मौजूद व्यवसाय की बंटवारे द्वारा बनाया गया उपक्रम थी। कटौती की अनियमित अनुमति में ₹ 40.51 करोड़ का कर निहितार्थ शामिल हैं।

[पैरा 3.8]

आईटीडी ने निर्धारितियों को ब्याज प्राप्तियों, आयात लाइसेंस की बिक्री, बीमा दावा आदि पर 12 राज्यों में 27 मामलों में कटौती की अनियमित रूप से अनुमति दी थी जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ उपयुक्त व्यवसाय का लाभ शामिल था। कटौती की अधिक अनुमति से ₹ 227.87 करोड़ का कर प्रभाव बना।

[पैरा 3.10]

आंतरिक नियंत्रण से सम्बन्धित मामले

सीएजी ने आधारभूत संरचना विकास से संबंधित निर्धारितियों की कटौतियों की अनुमति से संबंधित आईटीडी के नियंत्रण मामलों पर भी प्रकाश डाला।

(पैरा 4.2 से 4.9)

सीएजी ने देखा कि सीबीडीटी के पास देश की आर्थिक एवं औद्योगिक वृद्धि पर धारा 80 आईए के अंतर्गत कटौती के कारण छोड़ा गया राजस्व का प्रभाव निर्धारित करने के लिए कोई स्थापित तंत्र नहीं था। प्रायोजक मंत्रालयों से यह सुनिश्चित करने हेतु कोई मौजूदा प्रणाली नहीं थी कि क्या कर मुक्तता का अर्थव्यवस्था की वृद्धि पर वांछित प्रभाव पड़ता है। इसलिए, लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने में असमर्थ है कि क्या अधिनियम में कटौतियों की शुरुआत का मुख्य उद्देश्य प्राप्त हुआ है। सीबीडीटी यह आश्वासन देने हेतु कोई अभिलेख प्रस्तुत करने में भी विफल रहा कि सरकार ने योजना के लागत-लाभ विश्लेषण को करने हेतु कोई प्रणाली बनाई है ताकि निर्धारिती कम्पनियों को दी गई छूटों/अननुमतियों से समाज को प्राप्त हुए लाभ का निर्धारण किया जा सके।

[पैरा 4.2]

इसके अतिरिक्त, नियंत्रण तंत्र से संबंधित निम्नलिखित मुख्य अनियमितता भी देखी गई थी:

आयकर विभाग ने निर्धारिती को लाभ एवं हानि लेखा तथा तुलन पत्र सहित फार्म 10 सीसीबी में आवश्यक लेखापरीक्षा रिपोर्ट/प्रमाण पत्र में निर्दिष्ट सूचना का सत्यापन किए बिना 11 राज्यों में 65 मामलों में कटौती की अनियमित रूप से अनुमति दी थी। [पैरा 4.4]

37 मामलों में फार्म 10 सीसीबी को विलम्ब से दाखिल करने/ई-फाईल न करने से ₹ 259.09 करोड़ का कर प्रभावित हुआ। [पैरा 4.5]

सीएजी द्वारा सिफारिशें

प्रणालीगत मुद्दों के संदर्भ में

- सीबीडीटी व्यवसाय की अवधि के दौरान अस्थाई उत्पादों के मूल्य का निर्धारण करने के लिए एक उपयुक्त तंत्र विकसित करे जहां ऐसे उत्पादों का बाजार मूल्य अस्थिर हो।

सीबीडीटी अस्थायी उत्पादों के मूल्य निर्धारण के लिये अपेक्षित यथोचित उद्यम से संबंधित मुद्दों की पुनः जांच करने के लिए सहमत हुआ (जून 2016)।

- विभिन्न क्षेत्रों जैसे पवनचक्की के माध्यम से विद्युत उत्पादन, सहउत्पादन संयंत्रों द्वारा विद्युत उत्पादन में व्यवसाय की प्रवृत्ति को ध्यान में रखते हुए सीबीडीटी धारा में शब्दावली 'उपक्रम' को उपयुक्त रूप से परिभाषित करने पर विचार करे।

सीबीडीटी ने कहा (जून 2016) कि पैरा 2.6 में सीएजी के अवलोकन वास्तव में कुछ एकल मामलों में धारा 80आईए के अंतर्गत कटौती की गलत स्वीकृति से संबंधित थे। इस तरह के उदाहरणों से दूर रहने के उद्देश्य से पारिभाषिक शब्द 'उपक्रम' को परिभाषित करना आवश्यक नहीं लगता।

लेखापरीक्षा की राय है कि छूट के अनपेक्षित लाभ और अधिनियम के संभावित दुरुपयोग को रोकने के उद्देश्य से, सीबीडीटी द्वारा आवश्यक स्पष्टीकरण जारी किया जाना चाहिए।

- सीबीडीटी धारा 80 आईए (5) के प्रावधानों को संशोधित करे ताकि सभी एओज द्वारा आरंभिक निर्धारण वर्ष से पहले की अवधि से संबंधित अग्रणीत हानियों के समायोजन की कार्रवाई पर एकरूप स्थिति बनाई जा सके।

सीबीडीटी ने कहा (जून 2016) कि मौजूदा कानून के अंतर्गत स्पष्टीकरण जारी करने के औचित्य की जांच की जायेगी।

- कार्बन क्रेडिट की बिक्री से प्राप्त आय को सीबीडीटी अन्य स्रोतों से हुई आय मान सकता है।

सीबीडीटी ने कहा (जून 2016) कि क्या अधिनियम के तहत कार्बन क्रेडिट की बिक्री से प्राप्त आय को अन्य स्रोतों से आय के तौर पर विचार करने के लिए कोई विधायी संशोधन अपेक्षित है, इसकी आगामी 2017 की बजट प्रक्रिया के दौरान जाँच की जाएगी।

- सीबीडीटी यह अनुबंध करते हुए धारा 92सी(4) के पहले परंतुक के समान प्रावधान शामिल करने पर विचार करे कि निर्धारण के दौरान एओ द्वारा अतिरिक्त कर निर्धारण पर बढ़ी हुई आय की राशि के संबंध में धारा 10ए, 10एए, 10बी या अध्याय VI-ए के तहत कोई कटौती अनुमत नहीं की जाएगी।

सीबीडीटी ने कहा (जून 2016) कि आगामी 2017 बजट प्रक्रिया के दौरान जाँच की जाएगी कि क्या अधिनियम के तहत किसी विधायी संशोधन की आवश्यकता है।

निर्धारण में गलतियों से संबंधित मामले

- सीबीडीटी यह सुनिश्चित करे कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित कर निर्धारण में गलतियों का राजस्व की हानि से बचने के लिए उपयुक्त रूप से देख लिया गया है।

नियंत्रण तंत्र से संबंधित मामलों

- करावकाश के प्रभाव के निर्धारण के लिए आर्थिक कार्य विभाग के अभिलेखों के अनुसार निर्धारित द्वारा किए गए वास्तविक निवेश के आयकर विभाग द्वारा अनुमत कर लाभ के बीच उचित संपर्क के लिए सीबीडीटी एक तंत्र विकसित करे।

सीबीडीटी ने कहा (जून 2016) कि विशेषज्ञ निकायों जैसे कि एनआईपीएफपी आदि द्वारा अध्ययन कराया जा सकता है।

लेखापरीक्षा का यह मत है कि सरकार को 80आईए के तहत आयकर विभाग द्वारा अनुमत कर लाभ और अर्थव्यवस्था को अपेक्षित लाभ के बीच उचित संपर्क के लिए एक तंत्र विकसित करना चाहिए। इसमें विभिन्न मंत्रालयों से डाटा संकलन की आवश्यकता हो सकती है जो कि बेहतर शासन को सरल बनाते हुए प्रभावी विश्लेषण में सहायता करेगा।

- सीबीडीटी एमआईएस रिपोर्टों को इस प्रकार डिज़ाइन और उनका सृजन करे जिसमें निम्न सूचना शामिल हों:

आधारिक संरचना, सड़क पत्तनों का विकास, ऊर्जा का उत्पादन आदि जैसे कारोबार की प्रकृति योग्य व्यापार को प्रारंभ करने के वर्ष के साथ में पात्र कारोबार के प्रवर्तन का कर्ज जिसमें निर्धारिती द्वारा कटौती का दावा किया गया था और सुसंगत वर्ष जिसमें कटौती का दावा किया गया था, में योग्य व्यापार में निर्धारिती द्वारा हानि उठाई गई थी।

सीबीडीटी ने कहा (जून 2016) कि आयकर रिटर्न फार्म में परिवर्तनो के संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा दिये गये सुझाव को सम्मिलित करने पर विचार किया जाएगा।

- कटौती की अनुमति दी गई और यदि मूल निर्धारण में कटौती की अनुमति नहीं दी गयी तो क्या इसकी सीआईटी (अपील), आईटीएटी, उच्च न्यायालय और उच्चतम न्यायालय द्वारा अनुमति दी गयी थी।

सीबीडीटी ने कहा (जून 2016) कि एओ सीआईटी(ए), आईटीएटी, उच्च न्यायालय के आदेशों को लागू करते समय आईटीबीए में कारणों को पता लगाएगा।

- सीबीडीटी द्वारा वर्षवार ब्यौरे में दर्शायी जा रही हानि/पात्र इकाई की अनवशोषित मूल्यहास को अग्रणीत करने के लिए और स्वीकार्य मूल्यहास के लिए 10सीसीबी फार्म में कॉलम सम्मिलित करने पर विचार करे।

सीबीडीटी ने कहा (जून 2016) कि लेखापरीक्षा फार्म 10सीसीबी के संशोधन की जाँच की जायेगी।

- सीबीडीटी एक तकनीकी रूप से सक्षम प्राधिकारी अर्थात् क्षेत्र के विनियामक द्वारा अलग से प्रत्येक क्षेत्र के लिए बुनियादी ढाँचा गतिविधि के प्रमाणीकरण पर विचार करे।

सीबीडीटी ने कहा (जून 2016) कि इस मामले की वर्ष 2017 की बजट प्रक्रिया के दौरान जाँच की जायेगी।

वीएससी/एसजे/आरएसजे