

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
30 जुलाई, 2019

प्रेस सार

प्रत्यक्ष कर पर 2019 की अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.9 संसद में प्रस्तुत

मार्च 2018 को समाप्त वर्ष के लिए संघ सरकार के प्रत्यक्ष कर पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (2019 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.9) आज संसद में प्रस्तुत। इस प्रतिवेदन में 'धर्मार्थ न्यासों और संस्थानों को छूट की अनुवर्ती लेखापरीक्षा' और 'एक समूह कंपनी के निर्धारणों की एकीकृत लेखापरीक्षा' पर दो विस्तृत पैराग्राफों तथा 'कृषि आय से संबंधित निर्धारणों' पर विशिष्ट विषयक अनुपालन लेखापरीक्षा के निष्कर्षों के अतिरिक्त ₹ 5,197.72 करोड़ के कर प्रभाव की 472 लेखापरीक्षा आपत्तियां सम्मिलित हैं।

प्रतिवेदन में प्रस्तुत महत्वपूर्ण आपत्तियां इस प्रकार हैं:

- 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 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 (पैराग्राफ 1.2.3 तथा 1.2.4)।
- वित्तीय वर्ष 2016-17 की तुलना में वि.व. 2017-18 में प्रत्यक्ष कर में 18.0 प्रतिशत (₹ 1.53 लाख करोड़) की वृद्धि हुई। तथापि, 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 (पैराग्राफ 1.5.1)।
- 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 तथा 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 (पैराग्राफ 1.5.3 तथा 1.5.4)।
- 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 वि.व. 2017-18 में 98.2 प्रतिशत से अधिक की असंग्रहीत मांग की वसूली मुश्किल है (पैराग्राफ 1.8.1 तथा 1.8.2)।

- आयकर आयुक्त (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 और इन मामलों में अवरूद्ध राशि ₹ 5.2 लाख करोड़ थी (पैराग्राफ 1.9.1)।
- 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। (पैराग्राफ 2.3)।
- आयकर विभाग ने लेखापरीक्षा द्वारा की गई आपत्तियों के आधार पर 2017-18 के दौरान ₹ 183.30 करोड़ की वसूली की थी (पैराग्राफ 2.5.1)।
- वि.व. 2017-18 में ₹ 2,735.17 करोड़ के कर प्रभाव वाले 2,739 मामले किसी सुधारात्मक कार्रवाई किए जाने के लिए समय बाधित हो गये। (पैराग्राफ 2.6.2)।
- इस प्रतिवेदन में ₹ 4,866.66 करोड़ के कर प्रभाव वाले निगम कर से संबंधित 340 उच्च मूल्य के मामले इंगित किये गये हैं (पैराग्राफ 3.1.1)। यह मामले मुख्यतः आय एवं कर की गणना में अंकगणितीय त्रुटियों, ब्याज के उद्ग्रहण में त्रुटियों, मूल्यहास/व्यावसायिक हानि/पूजीगत हानि की अनुमति में अनियमितताओं, व्यावसायिक व्यय की गलत अनुमति, बेहिसाबी निवेश/नकद क्रेडिट आदि से संबंधित थे।
- इस प्रतिवेदन में ₹ 331.06 करोड़ के कर प्रभाव वाले आय कर से संबंधित 132 उच्च मूल्य के मामले इंगित किये गए हैं (पैराग्राफ 4.1.1)। यह मामलें मुख्यतः आय एवं कर की गणना में अंकगणितीय त्रुटियों, ब्याज के उद्ग्रहण में त्रुटियों, ट्रस्टों/फर्मों/सोसायटियों/व्यक्तियों के संगठनों को दी गई अनियमित छूट/कटौतियां/राहत, व्यावसायिक व्यय की गलत अनुमति, आय की गलत गणना आदि से संबंधित थे।
- लेखापरीक्षा में मामले देखे गए जहां ब्याज की राशि की गणना मानवीय रूप से की गई थी तथा इसे प्रणाली (एएसटी) में प्रविष्ट किया गया था। यदि अपवादात्मक मामलों में मानवीय रूप से हस्तक्षेप की आवश्यकता है, तो भी यह स्पष्ट नहीं है कि मानवीय रूप से संशोधन को क्यों अनुमत किया गया वह भी स्पष्ट रूप से वरिष्ठ स्तर पर अनुमोदन प्राप्त करने के प्रोटोकॉल के बिना। वास्तव में यदि प्रत्येक स्तर पर मानवीय हस्तक्षेप की आवश्यकता है या जारी रहती है, तो यह या तो खराब आईटी सिस्टम की ओर अथवा बिना स्पष्ट कारण के विवेकाधिकार बनाए रखने के लिए जानबूझकर किए प्रयास की ओर इंगित करता है। यह इस तथ्य को भी इंगित करता है कि विलम्ब की अवधि की संगणना करने में प्रणाली त्रुटिपूर्ण थी। (पैराग्राफ 4.2.4.1)।

- 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 (पैराग्राफ 5.10)।
- 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 पुनः जांच 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 अनुमत की गई है (पैराग्राफ 5.9.2)।
- हमने नौ राज्यों में लेखापरीक्षा में 3,133 मामलों की जांच की और पाया कि 48 मामलों में निर्धारण आदेश और आईटीडी डेटाबेस में दर्शायी गई अनुमत छूट में अंतर था। आईटीडी डेटाबेस में, ऐसे मामलों में जहां अनुमत कृषि आय निर्धारितियों द्वारा किये गये दावों से अलग थी; निर्धारितियों द्वारा विवरणी में दिखायी गई कृषि आय को दर्शाना जारी था या अप्रासंगिक आंकड़ों को दर्शाया जा रहा था (पैराग्राफ 5.9.3)।
- डीजीआईटी (प्रणाली) ने उन 2,746 मामलों में, जहां विवरणी में कृषि आय ₹ एक करोड़ से अधिक थी, 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 बाकी था (जनवरी 2019)। डाटाबेस में त्रुटियां दोहरा जोखिम दर्शाती हैं; एक तरफ कर की हानि और दूसरी तरफ करदाता को परेशानी। 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 (पैराग्राफ 5.9.4)।

- ऐसी डेटा प्रविष्टि त्रुटियों का अस्तित्व एएसटी डेटा को अविश्वसनीय बना देता है। ऐसी निरंतर डेटा प्रविष्टि त्रुटियों का कारण जांच का विषय है। विभाग को यह भी जांचने की आवश्यकता है कि क्यों एक निर्धारण की इलेक्ट्रॉनिक प्रणाली के साथ सह अस्तित्व में मैनुअल प्रक्रिया की अनुमति दी जाती है। इसे करदाताओं के साथ वास्तविक इंटरफेस समाप्त करने की दिशा में काम करना चाहिए (पैराग्राफ 5.10)।
- लेखापरीक्षा ने कृषि भूमि से प्राप्त आय के लिए गलत छूट प्रदान करना, आंशिक कृषि आय के लिए गलत स्वीकृति, पुनः पौधारोपण व्यय/गलत निर्यात टर्नओवर अंगीकरण के कारण अधिक अनुमति और मछली विक्रय, बकरी विक्रय, सूखे अंगूर की विक्रय, दूध की बिक्री आदि सहित गैर कृषि आय की छूट प्रदान करने आदि में, अधिनियम के प्रावधानों की अननुपालना देखी (पैराग्राफ 5.9.5)।
- सीएजी की 2013 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 20 (धर्मार्थ न्यासों एवं संस्थाओं को छूट) में निहित धर्मार्थ न्यासों और संस्थाओं को छूट की सीमित अनुवर्ती लेखापरीक्षा, कर्नाटक, महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल राज्यों में अनुपालन लेखापरीक्षा में धर्मार्थ न्यासों से संबंधित पाए गए लेखापरीक्षा मुद्दों के साथ की गई। हमने ₹ 723.43 करोड़ के कर प्रभाव की 99 अनियमितताएं पाई। लेखापरीक्षा में पाई गई अनियमितताएं हैं (i) संबंधित ग्रुप ट्रस्टों/संस्थाओं को ट्रस्ट द्वारा 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 अन्य में, ट्रस्टों द्वारा संचित धन के निवेश की निगरानी का अभाव; (v) विदेशी विश्वविद्यालयों को दी गई निधियों के उपयोग पर ट्रस्ट को छूट की अनुमति; (vi) निर्धारितियों को प्रदान छूट, जहां विदेशी मुद्रा दान सहित स्वैच्छिक योगदान को दाता के विशिष्ट निर्देश के बिना कॉर्पस कोष के रूप में माना गया था; (vii) जहां ट्रस्ट और संस्थानों की गतिविधियां अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार नहीं हैं वहां पंजीकरण रद्द नहीं करना; और (viii) निर्धारण सूचना प्रणाली की अधिभार उद्ग्रहण करने में विफलता (पैराग्राफ 6.1 और 6.2)।
- 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 अंतरो पर उपाय और भविष्य में पुनरावृत्ति को रोकने पर सिफारिशें दें। मुख्य सिफारिशें नीचे दी गई हैं:

(i) सीबीडीटी प्रावधान में संशोधन कर धर्मार्थ ट्रस्ट या संस्थान द्वारा विदेशी दान के लिए पूर्व अनुमोदन को एक पूर्व-शर्त बनाने पर विचार करे। सीबीडीटी इस तरह के दान के लिए एक सीमा, जैसेकि आय का 5 से 10 प्रतिशत, भी निर्दिष्ट कर सकता है।

(ii) सीबीडीटी को अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन नहीं करने के मामलों में ट्रस्टी को भी उत्तरदायी बनाने के प्रावधान शामिल करने पर विचार चाहिए ।

(iii) धर्मार्थ ट्रस्टों और संस्थानों को छूट के लिए कुछ प्रावधान यथा धारा 11(1)(सी), 1.4.1952 को या उसके बाद, धारा 13(1)(डी)(iii) 30 नवम्बर 1983 के बाद, धारा 13(1)(डी) (iii) का परंतुक 1.6.1973 से, विशिष्ट तिथियों से हैं और अलग-अलग ट्रस्टों पर अलग-अलग तरीके से लागू होते हैं जो एक समान प्लेईंग फील्ड प्रदान नहीं करते हैं। सीबीडीटी उन ट्रस्टों, जिन्होंने पूर्व में किए गए कार्यों, जो अब निषिद्ध हैं, के आधार पर लिए गये लाभ को बरकरार रखा है; पर लागू ऐसे प्रावधानों के लिए एक समापक खंड को सम्मिलित करते हुए एक समान प्लेईंग फील्ड में लाने पर विचार कर सकता है। ऐसे प्रावधानों के लिए एक समापक खंड यह सुनिश्चित करेगा कि लाभ जो अब उपलब्ध नहीं है, वो किसी के लिए भी 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 अनुपालन के लिए एक अवधि जैसेकि तीन वर्षों, की 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 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, परामर्श दिया जाता है (पैराग्राफ 6.13)।

- हमने नमूना जांच के आधार एक प्रमुख कम्पनी के साथ उसकी समूह कम्पनियों और विभिन्न सहायक कम्पनियों के निर्धारणों की एकीकृत लेखापरीक्षा की। इस एकीकृत लेखापरीक्षा का प्राथमिक उद्देश्य यह पता लगाना था कि क्या गुणवत्तापूर्ण निर्धारण पूरा करने के लिए आयकर विभाग के विभिन्न निर्धारण प्रभागों के बीच एक समूह की कम्पनियों

से संबंधित प्रासंगिक सूचना का आदान प्रदान हुआ था। लेखापरीक्षा ने पाया कि समूह कम्पनियों से संबंधित निर्धारण के दौरान सत्यता/वास्तविकता को सुनिश्चित करने के लिए संबंधित दलों के मुख्य लेनदेनों को क्रॉस लिंक करने में आयकर विभाग के प्रयास में कमी थी। आयकर विभाग में अपने विभिन्न प्रभागों के बीच सूचना के साझाकरण की एक प्रणाली का अभाव है जिसके कारण समूह कम्पनियों का निर्धारण स्टैंडअलोन तरीके से पूरा किया गया, जिसमें महत्वपूर्ण मुद्दे गायब हो जाते हैं और जिसका प्रभाव कर योग्य आय के निर्धारण पर पड़ता है (पैराग्राफ 7.1 से 7.4) ।

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 मामलें ही है। गैर-संवीक्षा निर्धारणों सहित समस्त निर्धारणों के पूरे यूनीवर्स में कई और मामलों में ऐसी त्रुटियां होने या किए जाने की पूरी संभावना है। सीबीडीटी को न केवल अपने निर्धारणों को फिर से देखने की आवश्यकता है अपितु तथाकथित 'त्रुटियों' को समाप्त करने के लिए एक त्रुटिरहित आईटी प्रणाली और आंतरिक नियंत्रण तंत्र भी बनाने की आवश्यकता है।
- प्रत्यक्ष कर के लिए आईटी प्रणाली को इस प्रकार से तैयार किया जाना चाहिए कि यह सुनिश्चित किया जा सके कि निर्धारिती तथा कर 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 की हैं अथवा भूल की और यदि ये गलतियां भूल की हैं, तो आयकर विभाग को कानून के अनुसार आवश्यक कार्रवाई सुनिश्चित करनी चाहिए।

BSC/SS/TT