

अध्याय I

अप्रत्यक्ष कर प्रशासन

इस अध्याय में अप्रत्यक्ष कर प्रशासन, अप्रत्यक्ष कर संग्रहण में राजस्व प्रवृत्ति तथा माल तथा सेवा कर के अन्तर्गत अनुपालन सत्यापन तंत्र का विहंगवालोकन दिया गया है।

1.1 अप्रत्यक्ष कर का स्वरूप

यह लेखापरीक्षा प्रतिवेदन माल तथा सेवा कर के उदग्रहण तथा संग्रहण सहित संव्यवहारों, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा विरासतीय सेवा कर को शामिल करता है। सीमा शुल्क के उदग्रहण तथा संग्रहण पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष अलग प्रतिवेदन में प्रस्तुत किए गये हैं। इस प्रतिवेदन में शामिल किए गये अप्रत्यक्ष करों की चर्चा नीचे की गई है:

क) माल एवं सेवा कर: माल एवं सेवा कर (जीएसटी) वह कर है जो मानव उपभोग के लिए मादक पदार्थ की आपूर्ति पर करों के अलावा माल अथवा सेवाओं अथवा दोनों की आपूर्ति पर होता है। जीएसटी 1 जुलाई 2017⁷ से लागू हुआ। केन्द्रीय उत्पाद शुल्क (पांच पेट्रोलियम उत्पादों के अलावा), सेवा कर, प्रतिकारी शुल्क (सीवीडी), विशेष अतिरिक्त शुल्क, (एसएडी), सीमा शुल्क के घटक तथा राज्यों के अधिकतर अप्रत्यक्ष करों को जीएसटी में सम्मिलित किया गया है। केन्द्रीय उत्पाद शुल्क को पांच पेट्रोलियम उत्पादों पर जारी रखा गया है क्योंकि ये उत्पाद वर्तमान में जीएसटी से बाहर रखे गये हैं, तथा जिन्हे बाद में जीएसटी के भीतर लाया जाएगा। तंबाकू उत्पाद केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा जीएसटी दोनों के अध्याधीन हैं। जीएसटी एक उपभोग आधारित कर है अर्थात् कर राज्यों को देय है जहां माल अथवा सेवाओं अथवा दोनों का अंतिम रूप से उपभोग किया गया है। जीएसटी के अलावा, एक उपकर नामित जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर कुछ मालों अर्थात् तंबाकू उत्पादों, कोयला, सोडा वाटर, मोटर कार आदि पर उदग्रहित किया जाता है।

⁷ जम्मू एवं कश्मीर में 8 जुलाई 2017 से लागू

जीएसटी के तीन घटक हैं जो इस प्रकार हैं:

- **केन्द्रीय माल एवं सेवा कर (सीजीएसटी):** राज्य/संघ शासित क्षेत्र के अन्दर माल एवं सेवा की आपूर्ति पर केन्द्र सरकार को देय।
- **राज्य/संघ शासित क्षेत्र माल एवं सेवा कर (एसजीएसटी/यूटीजीएसटी):** राज्य/संघ शासित क्षेत्र के अन्दर माल एवं सेवा की आपूर्ति पर राज्य/संघ शासित क्षेत्र को देय।
- **एकीकृत माल एवं सेवाकर (आईजीएसटी):** माल एवं सेवाओं की अंतर्राज्यीय आपूर्ति के मामले में, आईजीएसटी भारत सरकार द्वारा उदग्रहित किया जाता है। समान्तर आईजीएसटी भारत में किए गये आयातों पर भी उदग्रहित किया जाता है। आईजीएसटी को संघ एवं राज्यों के बीच उस तरीके से बांटा जाएगा जैसा कि संसद द्वारा माल एवं सेवा कर परिषद की सिफारिशों पर कानून द्वारा प्रावधान किया जाए।

ख) केन्द्रीय उत्पाद शुल्क: केन्द्रीय उत्पाद शुल्क भारत में माल के विनिर्माण अथवा उत्पादन पर उदग्रहित किया जाता है। शराब, अफीम आदि युक्त चिकित्सीय तथा प्रसाधन निर्मितियों सहित मानव उपभोग के लिए मादक पदार्थ, अफीम, भारतीय भांग तथा अन्य मादक दवाओं तथा नशीले पदार्थों के अलावा भारत में विनिर्मित तथा उत्पादित तंबाकू तथा अन्य माल पर उत्पाद शुल्क के उदग्रहण की संसद के पास शक्तियां हैं। (संविधान की सातवी अनुसूची की सूची सं.1 की प्रविष्टि 84)।

ग) सेवा कर: कर योग्य क्षेत्र के अन्दर दी जाने वाले सेवाओं पर सेवाकर उदग्रहित किया जाता था (संविधान की सातवी अनुसूची की सूची 1 की प्रविष्टि 97)। सेवा कर एक व्यक्ति से दूसरे व्यक्ति को दी गई सेवाओं पर कर था। वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 66बी में परिकल्पित था कि नकारात्मक सूची में निर्दिष्ट के अलावा, किसी एक व्यक्ति से किसी अन्य को कर योग्य क्षेत्र में दी गयी अथवा दिए जाने के लिए सहमति वाली तथा ऐसे तरीके में संग्रहण की जाने वाली, जैसा भी

निर्धारित⁸ किया जाए पर सभी सेवाओं के मूल्य पर 14 प्रतिशत की दर पर कर उदग्रहित किया जाएगा। 'सेवा' को वित्तीय अधिनियम, 1994 की धारा 65बी (44) में परिभाषित किया गया जिसका अर्थ एक व्यक्ति द्वारा दूसरे व्यक्ति के लिए प्रतिफल हेतु (उसमें से छोड़ी गई मदों के अलावा) गतिविधि तथा किसी घोषित सेवा⁹ को शामिल करना है।

1.2 संगठनात्मक संरचना

वित्त मंत्रालय (एमओएफ) का राजस्व विभाग (डीओआर) सचिव (राजस्व) के समग्र निर्देशों तथा नियंत्रण के अधीन कार्य करता है तथा सभी प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष संधीय करों से संबंधित मामलों का दो वैधानिक बोर्डों के माध्यम से समन्वय करता है। नामतः केन्द्रीय अप्रत्यक्ष कर तथा सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीआईसी¹⁰), तथा केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) जिन्हें केन्द्रीय राजस्व बोर्ड अधिनियम 1963 के अन्तर्गत गठित किया गया था। जीएसटी के उदग्रहण तथा संग्रहण से संबंधित मामले सीबीआईसी द्वारा देखे जाते हैं।

अप्रत्यक्ष कर कानूनों को सीबीआईसी द्वारा अपने क्षेत्रीय कार्यालयों के माध्यम से प्रशासित किया जाता है। जीएसटी के कार्यान्वयन के दृष्टिकोण से, सीबीआईसी ने अपने क्षेत्रीय कार्यालयों का जीएसटी के 21 जोनों में पुर्नगठन किया जिनकी अध्यक्षता दिनांक 16 जून 2017 के परिपत्र द्वारा प्रधान मुख्य आयुक्त/मुख्य आयुक्त द्वारा की जाती है। जीएसटी के इन 21 जोनों के अन्तर्गत 107 जीएसटी करदाता सेवा कमिश्नरियां हैं जो जीएसटी तथा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के कार्यों को करती हैं जिनकी अध्यक्षता प्रधान आयुक्त/आयुक्त द्वारा की जाती है। डिवीजन तथा रेंजों को बाद में गठित किया गया जिनकी अध्यक्षता क्रमशः उप/सहायक आयुक्त तथा अधीक्षकों द्वारा की जाती है। इन कमिश्नरियों के अलावा, 49 जीएसटी अपील कमिश्नरियां, 48 जीएसटी लेखापरीक्षा कमिश्नरियां तथा 22 निदेशालय हैं जो विशिष्ट कार्यों को करते हैं जैसे कि सूचना प्रौद्योगिकी परियोजना के प्रबंधन के लिए डीजी (प्रणाली) तथा

⁸ धारा 66बी को 1 जुलाई 2012 से वित्त अधिनियम, 2012 के द्वारा समाविष्ट किया गया था; धारा 66डी में नकारात्मक सूची की मदों की सूची शामिल हैं।

⁹ वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 66ई घोषित सेवा की सूची है।

¹⁰ पूर्व में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीईसी)

प्रशिक्षण आवश्यकताओं के लिए राष्ट्रीय सीमा शुल्क, अप्रत्यक्ष कर तथा मादक पदार्थ अकादमी (एनएसीआईएन)¹¹ के लिए डीजी है।

1.3 राजस्व प्रवृत्ति

1.3.1 अप्रत्यक्ष कर राजस्व प्रवृत्ति

संघ सरकार के कर राजस्व में प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष करों से प्राप्त राजस्व प्राप्तियां शामिल होती हैं। पूर्व जीएसटी व्यवस्था में, अप्रत्यक्ष करों में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, सेवा कर तथा सीमा शुल्क शामिल थे। जीएसटी के लागू करने के पश्चात, जीएसटी में सेवाकर तथा पेट्रोलियम उत्पादों को छोड़कर केन्द्रीय उत्पाद शुल्कों को सम्मिलित कर लिया गया है। केन्द्रीय उत्पाद शुल्क का पेट्रोलियम उत्पादों पर उदग्रहित किया जाना जारी है तथा तंबाकू जीएसटी और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क दोनों के अध्यक्षीन हैं। भारत सरकार के सभी संसाधनों तथा संघ सरकार के कर राजस्व का 2015-16 से 2019-20 तक का ब्यौरा तालिका सं. 1.1 में नीचे दर्शाया गया है:-

तालिका सं. 1.1: भारत सरकार के संसाधन

(₹ करोड़ में)

कर घटक	2019-20*	2018-19	2017-18	2016-17	2015-16
क. कुल राजस्व प्राप्तियां	25,98,705	25,67,917	23,64,148	22,23,988	19,42,353
i. प्रत्यक्ष कर प्राप्तियां	10,50,685	11,37,718	10,02,738	8,49,801	7,42,012
ii. अन्य करों सहित अप्रत्यक्ष कर प्राप्तियां	9,59,374	9,42,747	9,16,445	8,66,167	7,13,879
iii. गैर-कर प्राप्तियां	5,88,273	4,86,388	4,41,383	5,06,721	4,84,581
iv. सहायता अनुदान और अंशदान	373	1,063	3,582	1,299	1,881
ख. विविध पूंजीगत प्राप्तियां	50,349	94,979	1,00,049	47,743	42,132
ग. ऋण और अग्रिमों की वसूली	18,647	30,257	70,639	40,971	41,878
घ. सार्वजनिक ऋण प्राप्तियां	73,01,386	67,58,482	65,54,002	61,34,137	43,16,950
भारत सरकार की प्राप्तियां (क+ख+ग+घ)	99,69,087	94,51,635	90,88,838	84,46,839	63,43,313

स्रोत: संबंधित वर्षों के संघीय वित्त लेखा।

*वर्ष 2019-20 के लिए आकड़ें अनंतिम हैं।

¹¹ पूर्व में सीमा शुल्क उत्पाद शुल्क और मादक पदार्थ राष्ट्रीय अकादमी (एनएसीआईएन)

हालांकि वित्तीय वर्ष 19 की तुलना में वित्तीय वर्ष 20 के दौरान ₹ 16,627 करोड़ तक अप्रत्यक्ष कर संग्रहण में वृद्धि हुई, अप्रत्यक्ष करों की वार्षिक वृद्धि दर वित्तीय वर्ष 17 में 21.33 प्रतिशत से घट कर वित्तीय वर्ष 20 में 1.76 प्रतिशत रही।

इसके अलावा, कुल राजस्व प्राप्तियों में अप्रत्यक्ष कर का भाग वित्तीय वर्ष 17 में 38.95 प्रतिशत से घटकर वित्तीय वर्ष 20 में 36.92 प्रतिशत रहा।

जब इसे बताया गया (सितंबर 2020), मंत्रालय ने बताया (नवंबर 2020) कि वित्तीय वर्ष 16 और वित्तीय वर्ष 17 में अप्रत्यक्ष करों में अपेक्षाकृत उच्च वृद्धि के साथ साथ कर नीति/संयोजन में बदलावों के द्वारा योगदान दिया गया था जैसे कि सेवा कर दर में वृद्धि और केन्द्रीय बजट में नए उपकरणों को प्रस्तुत करना जैसे स्वच्छ भारत उपकरण, स्वच्छ पर्यावरण उपकरण और कृषि कल्याण उपकरण जिन्हें जीएसटी के आरंभ के साथ समाप्त कर दिया गया। वित्तीय वर्ष 20 के लिए, मंत्रालय ने औद्योगिकी उत्पादन के इंडेक्स (आईआईपी) तथा आयातों में ऋणात्मक वृद्धि (वाई-ओ-वाई) के साथ-साथ अप्रत्यक्ष करों की वृद्धि में गिरावट को जिम्मेदार ठहराया। वित्तीय वर्ष 18 तथा वित्तीय वर्ष 19 के लिए मंत्रालय ने अप्रत्यक्ष करों की वृद्धि में गिरावट के लिए विशिष्ट किन्हीं कारणों का उल्लेख नहीं किया। तथापि, मंत्रालय ने उल्लेख किया कि एक विशिष्ट वर्ष में अप्रत्यक्ष कर संग्रहण और कर उत्प्लावकता विभिन्न बाहरी कारकों पर निर्भर करता है जैसे सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि माल और सेवाओं की घरेलू खपत स्तर, कर नीति में परिवर्तन, कच्चे तेल की कीमते, कर दरों में परिवर्तन आदि।

1.3.2 अप्रत्यक्ष करों की वृद्धि- प्रवृत्ति और संघटन

तालिका 1.2 जीडीपी तथा सकल कर राजस्व के संबंध में वित्तीय वर्ष 14 से वित्तीय वर्ष 19 के दौरान अप्रत्यक्ष करों की संबंधित वृद्धि को दर्शाती है।

तालिका सं. 1.2: अप्रत्यक्ष करों की वृद्धि

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अप्रत्यक्ष कर*	जीडीपी	जीडीपी के प्रतिशत के रूप में अप्रत्यक्षकर	सकल कर राजस्व	सकल कर राजस्व के प्रतिशत के रूप में अप्रत्यक्ष कर
वित्तीय वर्ष 14	4,97,349	1,13,45,056	4.38	11,38,996	43.67
वित्तीय वर्ष 15	5,46,214	1,25,41,208	4.36	12,45,135	43.87
वित्तीय वर्ष 16	7,10,101	1,35,76,086	5.23	14,55,891	48.77
वित्तीय वर्ष 17	8,62,151	1,51,83,709	5.68	17,15,968	50.24
वित्तीय वर्ष 18	9,13,486	1,67,73,145	5.45	19,19,184	47.59
वित्तीय वर्ष 19	9,41,037	1,89,71,237	4.96	20,80,465	45.23
वित्तीय वर्ष 20**	9,57,710	2,03,39,849	4.71	20,10,058	47.65

स्रोत: कर राजस्व-संघ वित्त लेखा, जीडीपी- सीएसओ¹² का प्रैस नोट।

*अप्रत्यक्ष करों में, सीएक्स, एसटी, जीएसटी, सीमा शुल्क तथा वस्तु तथा सेवाओं पर अन्य कर राजस्व शामिल है।

** वर्ष के लिए आकड़ें अनंतिम हैं।

जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में अप्रत्यक्ष करों में वित्तीय वर्ष 17 से प्रत्येक वर्ष गिरावट जारी है। जीडीपी अनुपात में अप्रत्यक्ष कर वित्तीय वर्ष 17 में 5.68 प्रतिशत से घटकर वित्तीय वर्ष 20 में 4.71 प्रतिशत हो गया।

सकल कर राजस्व की प्रतिशतता के रूप में अप्रत्यक्ष करों में वित्तीय वर्ष 17 से वित्तीय वर्ष 19 तक घटती प्रवृत्ति को दर्शाया गया। तथापि, वित्तीय वर्ष 20 में, सकल कर राजस्व में अप्रत्यक्ष करों की प्रतिशतता प्रत्यक्ष करों के अन्तर्गत कम संग्रहण के कारण वित्तीय वर्ष 19 में 45.23 प्रतिशत से 47.65 प्रतिशत तक बढ़ गया, जो पूर्व वर्ष (वित्तीय वर्ष 19) की तुलना में 7.65 प्रतिशत की ऋणात्मक वृद्धि को दर्शाता था।

जब हमने यह बताया (सितंबर 2020) तब मंत्रालय ने अप्रत्यक्ष कर राजस्व में ऋणात्मक वृद्धि को बृहद आर्थिक कारकों और अन्य नीतिगत संबंधी निर्णयों के कारण बताया जैसे जीएसटी परिषद द्वारा दर तर्कसंगतता, मुक्त व्यापार समझौते (एफटीए) आयातों पर शुल्क दरों में कमी, निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं

¹² केन्द्रीय सांख्यिकीय कार्यालय (सीएसओ), सांख्यिकीय तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा 29 मई 2020 को जीडीपी पर जारी किया गया प्रैस नोट।

का प्रभाव, पेट्रोल और डीजल (2017-18, 2018-19 के दौरान) पर मूल उत्पाद शुल्क में कमी के कारण प्रभाव और जीएसटी व्यवस्था (ट्रांजिशनल क्रेडिट) के लिए विरासित करो के इनपुट टैक्स क्रेडिट को अग्रेणित करने का प्रभाव।

1.3.2.1 अप्रत्यक्ष करों के विभिन्न घटकों की तुलनात्मक वृद्धि

तालिका 1.3 वित्तीय वर्ष 2019 तथा वित्तीय वर्ष 2020 के दौरान अप्रत्यक्ष करों के विभिन्न घटकों की संबंधित वृद्धि को दर्शाती है:

तालिका सं.1.3: अप्रत्यक्ष करों के विभिन्न घटकों की तुलनात्मक वृद्धि

(₹ करोड़ में)

कर घटक	2018-19	2019-20*
केंद्रीय जीएसटी कर ¹³	5,84,387 ¹⁴	6,01,784 ¹⁵
सीमा शुल्क	1,17,813	1,09,283
केन्द्रीय उत्पाद शुल्क	2,30,993	2,39,452
सेवा कर	6,904	6,029
अन्य कर एवं शुल्क	990	1,162
अप्रत्यक्ष कर	9,41,037	9,57,710

स्रोत: वर्ष 2018-19 के लिए संघ वित्त लेखा तथा

*वर्ष 2019-20 के लिए आंकड़े अनंतिम हैं।

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि केन्द्रीय जीएसटी कर राजस्व वित्तीय वर्ष 19 की तुलना में वित्तीय वर्ष 20 के दौरान 2.97 प्रतिशत तक बढ़ा। तथापि, केन्द्रीय जीएसटी कर राजस्व जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में, वित्तीय वर्ष 19 में 3.08 प्रतिशत से घटकर वित्तीय वर्ष 20 में 2.95 प्रतिशत रह गया। जीएसटी का भाग पिछले दो वर्षों (वित्तीय वर्ष 19 तथा वित्तीय वर्ष 20) के दौरान कुल अप्रत्यक्ष कर संग्रहण के 62 प्रतिशत पर स्थिर रहा। वित्तीय वर्ष 19 की तुलना में वित्तीय वर्ष 20 के दौरान केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के संग्रहण में ₹ 8,459 करोड़ की नाममात्र की वृद्धि हुई थी।

जब यह बताया गया (सितंबर 2020) तब मंत्रालय ने जीएसटी दरों को युक्तिसंगत बनाने को केंद्रीय जीएसटी करों में जीडीपी अनुपात में गिरावट को

¹³ जीएसटी राजस्व में केन्द्रीय माल एवं सेवा कर, एकीकृत माल एवं सेवा कर, यूटी माल एवं सेवा कर तथा जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर शामिल थे।

¹⁴ ₹ 13,944 करोड़ का आईजीएसटी अधिनियम के उल्लंघन में आईजीएसटी लेखा से केन्द्र द्वारा रखा गया जिसके केन्द्र और राज्यों के बीच आईजीएसटी के विभाजन की आवश्यकता है।

¹⁵ ₹ 9,125 करोड़ का आईजीएसटी अधिनियम के उल्लंघन में आईजीएसटी लेखा से केन्द्र द्वारा रखा गया जिसके केन्द्र और राज्यों के बीच आईजीएसटी के विभाजन की आवश्यकता है।

एक मुख्य कारण बताया (नवंबर 2020)। मंत्रालय ने बताया कि जीएसटी दरें पूर्व-जीएसटी कर भार तथा दरों की राजस्व तटस्थता के आधार पर आरंभ में निर्धारित की गई थी। जीएसटी परिषद द्वारा दरों को युक्तिसंगत बनाने के परिणामस्वरूप, जीएसटी दरों को महत्वपूर्ण रूप से कम कर दिया गया है जिसके परिणामस्वरूप जूलाई 2019 तक प्रत्येक वर्ष लगभग ₹ 92,000 करोड़ की राहत मिली।

यह उल्लेख करना संगत होगा कि राजस्व तटस्थ दरों तथा माल एवं सेवा कर (जीएसटी)¹⁶ के लिए दरों के ढांचे पर प्रतिवेदन में दिसंबर 2015, राजस्व तटस्थ दर के रूप में 15 प्रतिशत-15.5 प्रतिशत तक की रेंज की सिफारिश की गयी थी। तथापि, जूलाई 2019 तक प्रभावी औसत जीएसटी दर 11.6 प्रतिशत¹⁷ थी। इसके अलावा, जीएसटीपरिषद ने करदाताओं और कंपोजीशन उदग्रहण योजना के पंजीकरण के लिए क्रमशः थ्रेशहोल्ड टर्नओवर सीमा को संशोधित कर क्रमशः ₹ 40 लाख और ₹ 1.5 करोड़ कर दिया, जिससे जीएसटी संग्रहण प्रभावित हुआ।

1.3.3 भारत सरकार का जीएसटी राजस्व: बजट अनुमान बनाम वास्तविक प्राप्तियां

तालिका 1.4 जीएसटी प्राप्तियों के लिए बजट अनुमानों तथा तदनुरूप वास्तविकों की तुलना को दर्शाती है।

तालिका सं.1.4: बजट, संशोधित अनुमान तथा वास्तविक प्राप्तियां (जीएसटी)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान (बीई)				संशोधित अनुमान (आरई)				वास्तविक*			
	सीजीएसटी	आईजीएसटी	उपकर	कुल	सीजीएसटी	आईजीएसटी	उपकर	कुल	सीजीएसटी	आईजीएसटी	उपकर	कुल
2017-18	बीई नहीं केवल आरई				2,21,400	1,61,900	61,331	4,44,631	2,03,261	1,76,688 ¹⁸	62,612	4,42,561
2018-19	6,03,900	50,000	90,000	7,43,900	5,03,900	50,000	90,000	6,43,900	4,57,534	28,945 ¹⁹	95,081	5,81,560
2019-20	5,26,000	28,000	1,09,343	6,63,343	5,14,000	--	98,327	6,12,327	4,94,070	9,125	95,553	5,98,748

स्रोत: संघ वित्त लेखा तथा संबंधित वर्षों के लिए प्राप्त बजट दस्तावेज

*वर्ष 2019-20 के लिए आंकड़े अनंतिम हैं।

¹⁶ डा. अरविंद सुब्रमण्यम- मुख्य आर्थिक सलाहकार, वित्त मंत्रालय (अध्यक्ष) की अध्यक्षता में सरकार द्वारा नियुक्त समिति की रिपोर्ट।

¹⁷ स्रोत: राज्य वित्त पर प्रतिवेदन का पैरा संख्या 3.17: भारतीय रिजर्व बैंक, सितंबर 2019 द्वारा 2019-20 के बजट का अध्ययन।

¹⁸ ₹ 67,998 करोड़ राज्यों को दिये गये थे तथा शेष ₹ 1,08,690 करोड़ केन्द्र द्वारा रखे गये थे

¹⁹ ₹ 15,001 करोड़ राज्यों को दिये गये थे तथा शेष ₹ 13,944 करोड़ केन्द्र द्वारा रखे गये थे

जैसा कि उपरोक्त 1.4 तालिका से देखा जा सकता है, सीजीएसटी राजस्व वित्तीय वर्ष 2018-19 तथा 2019-20 के दौरान बजट अनुमानो तथा संशोधित बजट अनुमानों से कम था। बजट अनुमानो की तुलना में कमी वर्ष 2018-19 तथा 2019-20 के लिए क्रमश 22 प्रतिशत तथा 10 प्रतिशत थी।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (नवंबर 2020) कि जीएसटी परिषद की सिफारिशों पर दरों को युक्तिसंगत बनाने के लिए सरकार द्वारा समय-समय पर कार्यान्वयन किया गया तथा इसलिए, निर्धारित लक्ष्य के संबंध में वास्तविक अप्रत्यक्ष कर संग्रहण वित्तीय वर्ष के लिए भिन्न हो सकता है।

1.4 जीएसटी के अंतर्गत अनुपालन सत्यापन तंत्र

माल एवं सेवा कर अधिनियम, 2017 की धारा 59 के अनुसार प्रत्येक पंजीकृत व्यक्ति कर अवधि के दौरान की गई आपूर्ति पर देय कर का स्वतः निर्धारण करेगा तथा प्रत्येक कर अवधि की विवरणी दाखिल करेगा। इसलिए, जीएसटी का केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, वेट तथा सेवा कर की तरह ही स्वतः निर्धारण को प्रोत्साहित करना जारी है।

स्वतः निर्धारण की शुरुआत में प्रभावी कर अनुपालन सत्यापन तंत्र की आवश्यकता को रेखांकित किया गया। इस तरह के तंत्र में आमतौर पर तीन महत्वपूर्ण घटक होते हैं विवरणी की जांच, आंतरिक लेखापरीक्षा और अपवंचनरोधी कार्य। बाद के पैराओं में उपरोक्त अनुपालन सत्यापन कार्यों के संबंध में सरलीकृत जीएसटी विवरणी तंत्र के कार्यान्वयन और विभाग के निष्पादन की प्रास्थिति को बताया गया है।

1.4.1 सरलीकृत विवरणी तंत्र के कार्यान्वयन की प्रास्थिति

पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन²⁰ में, हमने माल तथा सेवाकर को आरम्भ करने में सरकार तथा अन्य पणधारकों की ऐतिहासिक उपलब्धि को देखा। हमने आगे उन क्षेत्रों को देखा था जहां जीएसटी की पूर्ण क्षमता को प्राप्त नहीं किया गया था जोकि एक सरलीकृत कर अनुपालन व्यवस्था थी। वास्तविक रूप से परिकल्पित “बीजक मिलान” के माध्यम से इनपुट टैक्स क्रेडिट (आईटीसी) को वैधीकृत करने वाली प्रणाली को कार्यन्वित नहीं किया गया था। विवरणी तंत्र

²⁰ 2019 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 11 (अप्रत्यक्षकर- माल एवं सेवा कर)

तथा तकनीकी गड़बड़ी की जटिलता के परिणामस्वरूप बीजक मिलान का वापसी हुई जिससे प्रणाली में आईटीसी धोखाधड़ी का खतरा पैदा हुआ। तदनुसार, हमने प्रौद्योगिकीय समाधानों का उपयोग करते हुए विधिवत सरकारीकृत बीजक मिलान तंत्र और सरलीकृत विवरणी फार्मों को प्रस्तुत करके कर अनुपालन को सरल करने की सिफारिश की थी।

इस संबंध में हुई प्रगति को हमने समीक्षा की तथा पाया कि आईटीसी का मूल रूप से परिकल्पित प्रणाली सत्यापित प्रवाह अभी कार्यान्वित नहीं हुआ है तथा सरलीकृत विवरणी तंत्र जीएसटी के प्रारंभ होने के तीन वर्ष बाद भी अभी आरंभ किया जाना है। जीएसटी में विवरणी तंत्र, जैसा कि वास्तविक रूप से परिकल्पित था, तथा उसी की कार्यान्वयन प्रास्थिति की आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

जीएसटी में विवरणी तंत्र की मूल विशेषता, विवरणी को इलेक्ट्रॉनिक रूप से भरना, बीजक स्तर जानकारी को अपलोड करना, उस प्राप्तकर्ता को आपूर्तिकर्ता की प्रतिफल से आईटीसी से संबंधित जानकारी को ओटो ऑप्टिमाइज्ड करना, बीजक स्तर की जानकारी का मिलान तथा बेमेल के मामले में इनपुट टैक्स क्रेडिट तथा स्वतः उल्टाव परिकल्पित था।

आईटीसी के प्रणाली सत्यापित निर्बाध प्रवाह प्रणाली में विवरणी जीएसटीआर-1,2 एवं 3 से प्राप्त की जानी की परिकल्पना थी। वास्तविक रूप से यह परिकल्पित किया गया था कि आपूर्तिकर्ता जीएसटीआर-1 के माध्यम से माह के दौरान उसके द्वारा की गई जावक आपूर्तियों का ब्यौरा बीजक वार दाखिल करेगा। जावक आपूर्तियों का ब्यौरा, जो जीएसटीआर-1 में आपूर्तिकर्ता द्वारा प्रेषित किया गया है, को प्रपत्र जीएसटीआर-2ए के माध्यम से पंजीकृत प्राप्तकर्ताओं को इलेक्ट्रॉनिक रूप से उपलब्ध कराया जाना था। उसी प्रकार संयोजन करदाता, इनपुट सेवा वितरक तथा गैर-आवासीय करदाताओं से संबंधित आपूर्तियों के ब्यौरों के साथ-साथ सरकारी विभागों/एजेंसियों द्वारा स्रोत पर कर की कटौती (टीडीएस) तथा ई-कॉमर्स ऑपरेटरों के ब्यौरों को भी प्राप्तकर्ताओं को इलेक्ट्रॉनिक रूप से उपलब्ध करवाना था। इसके बाद, प्रपत्र जीएसटीआर-2ए में उपलब्ध ब्यौरे के आधार पर करदाता को अन्य आवक

आपूर्तियों के ब्यौरे शामिल करने के बाद प्रपत्र जीएसटीआर-2 प्रस्तुत करना था।

अपने प्रपत्र जीएसटीआर-2 में प्राप्तकर्ता द्वारा जोड़ी गई, सही की गई अथवा हटाई गई आवक आपूर्ति के ब्यौरे को सामान्य पोर्टल के माध्यम से प्रपत्र जीएसटीआर-1ए में इलेक्ट्रॉनिक रूप से आपूर्तिकर्ता को उपलब्ध करवाना था। आपूर्तिकर्ता, प्राप्तकर्ताद्वारा किए गये संशोधनों का या तो स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकता है तथा आपूर्तिकर्ता द्वारा पहले प्रेषित प्रपत्र जीएसटीआर-1 को उसके द्वारा स्वीकृत संशोधनों की सीमा तक संशोधित होना चाहिए।

जीएसटीआर-3, जीएसटी देयता की राशि के साथ माह के दौरान बिक्री तथा क्रय के ब्यौरे के साथ एक मासिक विवरणी है। अधिकतर जीएसटीआर-3 को जीएसटीआर-1 तथा जीएसटीआर-2 से स्वतः सृजित होनी चाहिए था, जबकि करदाता को जीएसटीआर-3 भरते समय कर की देयता, ब्याज, शास्ति, इलेक्ट्रॉनिक नकद खाता बही से दावा किए गए प्रतिदाय तथा इलेक्ट्रॉनिक नकद/क्रेडिट खाता बही में डेबिट प्रविष्टियों के निर्वहन के ब्यौरे शामिल करने पड़े थे।

तथापि, तैयार न किए गए जीएसटी परिस्थितिकी तंत्र तथा विवरणी प्रपत्र की जटिलता के कारण, मूल रूप से परिकल्पित मुख्य विवरणी को स्थगित कर दिया गया तथा एक नया सरल अस्थाई विवरणी जीएसटीआर-3बी को प्रारंभ में दो माह के लिए शुरू किया गया था। जीएसटीआर-3बी की स्वतः निर्धारित संक्षिप्त विवरणी के लिए डिजाईन किया गया था, जिसमें विपरित प्रभार के लिए दायी जावक आपूर्ति तथा आवक आपूर्ति के सार को अभिगृहीत किया गया। फलस्वरूप, करदाताओं द्वारा फाईल की गई इन स्वतः निर्धारित संक्षिप्त रिटर्नों के आधार पर अब आईटीसी का निपटान किया जाएगा। आईटीसी के मूल रूप से परिकल्पित प्रणाली सत्यापित प्रवाह को आस्थगित रखा गया जिससे प्रणाली में आईटीसी धोखाधड़ी के लिए खतरा हुआ।

नवीन विवरणी तंत्र

जीएसटी परिषद ने अपनी 27वीं बैठक (मई 2018) में नई सरलीकृत विवरणी फाईलिंग प्रणाली के तैयार करने के लिए व्यापक सिद्धान्तों को अनुमोदित

किया। मई 2019 में, ऑफलाईन टूल के एक प्रतिकृति को करदाताओं को नए विवरणी प्रपत्र को देखने तथा समझने के लिए जीएसटी पोर्टल पर साझा किया गया था तथा जुलाई 2019 से करदाता इससे परिचित होने के लिए परीक्षण के आधार पर बीजकों को अपलोड करने में सक्षम थे।

नवीन प्रतिफल तंत्र की मुख्य विशेषताएं

(i) सभी करदाता, छोटे करदाता, संयोजन डीलरों, इनपुट सेवा वितरकों आदि को छोड़कर, एक माह की विवरणी फाईल करेंगे। छोटे करदाता जिनकी टर्नओवर ₹ 1.5 करोड़ तक है, करों के मासिक भुगतान के साथ तिमाही विवरणी प्रस्तुत करेंगे।

(ii) मुख्य विवरणी में दो मुख्य तालिका होगी, एक आपूर्तियों की सूचना के लिए जिसमें कर देयता बताई गई हो तथा दूसरी इनपुट टैक्स क्रेडिट का लाभ प्राप्त करने के लिए होगी।

(iii) करदाता जिनके पास कोई आउटपुट कर देयता नहीं है तथा इनपुट टैक्स क्रेडिट नहीं है एसएमएस के माध्यम से विवरणी दाखिल कर पाएंगे।

(iv) आपूर्तिकर्ता द्वारा बीजको को अपलोड करने के लिए निरंतर अपलोड करने और देखने की सुविधा तथा प्राप्तकर्ता द्वारा बीजक की कर भुगतान प्रस्थिति के साथ साथ देखा जाना उपलब्ध होगा।

(v) विवरणी फाईल करने से पहले प्राप्तकर्ता द्वारा बीजक को लॉक करने की सुविधा उपलब्ध होगी। लॉकड बीजक को संशोधित नहीं किया जा सकता।

(vi) जहां आपूर्तिकर्ता द्वारा विवरणी फाईल करने से पहले माल अथवा सेवा प्राप्त नहीं हुई है वहां कोई इनपुट टैक्स क्रेडिट प्राप्त नहीं किया जा सकता।

(vii) जहां आपूर्तिकर्ता द्वारा कर का भुगतान नहीं किया गया है वहां पर प्राप्तकर्ता की ओर से इनपुट टैक्स क्रेडिट का कोई स्वतः उल्टाव नहीं होगा। राजस्व प्रशासन पहले विक्रेता से ही कर की वसूली का प्रयत्न करेगा तथा कुछ अपवादात्मक मामलों में जैसे, लापता विक्रेता, जाली कंपनियां, आपूर्तिकर्ता द्वारा व्यवसाय को बन्द करना, इनपुट टैक्स क्रेडिट प्राप्तकर्ता से नोटिस देने तथा व्यक्तिगत सुनवाई की उचित प्रक्रिया पालन करते हुए प्राप्तकर्ता से वसूल किया जाएगा।

इसके अलावा, यह प्रस्तावित था कि सरल तिमाही विवरणी छोटे विक्रेताओं के लिए उपलब्ध होगी जो केवल उपभोक्ता आपूर्ति के लिए व्यवसाय (बी2सी) अथवा व्यवसाय के लिए व्यवसाय (बी2बी) तथा उपभोक्ता आपूर्ति के लिए व्यवसाय (बी2सी) करते हैं। इन रिटर्नों को बी2सी आपूर्तिकारों के लिए सहज तथा बी2बी प्लस बी2सी आपूर्तिकारों के लिए सुगम बुलाया जाना प्रस्तावित था।

नवीन विवरणी तंत्र की कार्यान्वयन प्रास्थिति

जीएसटी परिषद ने अपनी 28वीं बैठक (जुलाई 2018) में यह निर्णय लिया कि नवीन विवरणी तंत्र 1 जनवरी 2019 से लागू किया जाएगा। बाद में, इसकी 31वीं बैठक में, जीएसटी परिषद (दिसंबर 2018) ने आरम्भ तिथि को बढ़ा दिया तथा चरणबद्ध तरीके से नवीन विवरणी प्रपत्रों को लागू करने का निर्णय लिया ताकि, जनवरी 2020 के बाद, सभी करदाता नवीन विवरणी तंत्र के अनुसार विवरणी फाईल कर सकें, और प्रपत्र जीएसटीआर-3बी को पूर्णतया धीरे-धीरे हटाया जाएगा। जीएसटी परिषद ने पुनः अपनी 37वीं बैठक में (सितंबर 2019) नई विवरणी प्रणाली की आरंभ करने की तिथि को बढ़ा दिया था तथा यह निर्णय लिया कि नई विवरणी प्रणाली 1 अप्रैल 2020 से लागू की जाएगी। जीएसटी परिषद, की 39वीं बैठक (मार्च 2020),में नई विवरणी प्रणाली को लागू करने को सितंबर 2020 तक स्थगित कर दिया गया था।

जीएसटी परिषद ने अब, अपनी 42वीं बैठक (अक्टूबर 2020) में, यह निर्णय लिया है कि प्रस्तावित नई विवरणी प्रणाली को एक ही बार में लागू नहीं किया जाएगा। इसमें वर्तमान परिचित जीएसटीआर-1/जीएसटीआर-3बी योजना में नई विवरणी प्रणाली की विशेषताओं को क्रमशः शामिल करने का निर्णय लिया गया है। यह नया दृष्टिकोण करदाताओं को सभी स्रोतों अर्थात: घरेलू आपूर्ति, उल्टाव प्रभारों पर आयात तथा भुगतान आदि से कर के भुगतान के लिए नियत तिथि से पहले अपने इलेक्ट्रॉनिक क्रेडिट खाता बही में उपलब्ध आईटीसी को देखने के लिए अनुमत करेगा तथा करदाता तथा उसके सभी आपूर्तिकारों द्वारा फाईल किए गये डाटा के माध्यम से ऑटो पाप्युलेट विवरणी (जीएसटीआर-3बी) के लिए प्रणाली को सक्षम करेगा। नये प्रावधानों को मासिक फाइलर्स के लिए 1 जनवरी 2021 से तथा तिमाही फाइलर्स के लिए 1 अप्रैल 2021 से

उपलब्ध कराया जाएगा। वर्तमान जीएसटीआर-1/3बी फाइलिंग प्रणाली को 31 मार्च 2021 तक बढ़ा दिया गया है तथा जीएसटीआर 1/3बी विवरणी प्रणाली को अनुपस्थिति वाली विवरणी दाखिल प्रणाली के रूप में बनाने के लिए जीएसटी कानूनों में संशोधन किया जाएगा।

सरलीकृत विवरणी प्रपत्र के आरंभ में उपरोक्त निरन्तर विस्तारों, तथा निर्णय लेने में देरी के कारण आईटीसी के मूल रूप में परिकल्पित प्रणाली-सत्यापित प्रवाह को अभी 'बीजक मिलान' के माध्यम से अभी लागू किया जाना है। तथा गैर दखल ई-टैक्स प्रणाली अभी भी लागू नहीं किया गया है। जीएसटी आरंभ होने के तीन वर्ष से अधिक बीतने के बावजूद जीएसटी विवरणी प्रणाली का कार्य अभी भी प्रगति पर है। स्थिर तथा सरलीकृत विवरणी प्रणाली के अभाव में, जीएसटी के आरंभ के एक मुख्य उद्देश्य अर्थात् सरलीकृत कर अनुपालन प्रणाली को अभी प्राप्त किया जाना है।

यह सिफारिश की जाती है कि सरलीकृत विवरणी प्रपत्र के आरंभ के लिए एक निश्चित समय सीमा तय की जा सकती है और लागू की जा सकती है क्योंकि बार-बार होने वाले आस्थगन से विवरणी फाइलिंग सिस्टम के स्थिरीकरण में देरी होती है और जीएसटी ईको-सिस्टम में अनिश्चितता बनी रहती है।

हमने नवंबर 2020 में इसे बताया। मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित है (दिसंबर 2020)।

1.4.2 जीएसटी के अन्तर्गत विवरणी की संवीक्षा

केन्द्रीय माल और सेवा कर अधिनियम, 2017 की धारा 61 यह निर्धारित करता है कि उचित अधिकारी विवरणी एवं सूचना की सत्यता को प्रमाणित करने के लिए करदाताओं द्वारा प्रेषित विवरणी तथा संबंधित विवरण की संवीक्षा कर सकता है। केन्द्रीय माल एवं सेवा कर नियमावली, 2017 के नियम 99 के अन्तर्गत यदि कोई कमी देखी जाती है, तो स्पष्टीकरण मांगने के लिए करदाता को सूचित किया जाएगा। यदि दिया गया स्पष्टीकरण उचित अधिकारी द्वारा स्वीकार्य पाया जाता है तो, कार्यवाही बन्द कर दी जाएगी, करदाता को सूचित किया जाएगा तथा मामले में कोई आगामी कार्यवाही नहीं की जाएगी। तथापि, यदि करदाता

- सूचित (उचित अधिकारी द्वारा बढ़ाए जाने योग्य) किए जाने के 30 दिनों के अन्दर सन्तोषप्रद स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं करता है अथवा
- अपनी विवरणी जिसमें कमियां स्वीकार की गई हैं, में कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं करता है,

उचित अधिकारी धारा 73 अथवा 74 के अन्तर्गत कर देयताओं को अवधारित करने के लिए अधिनिर्णयन कार्यवाही सहित उचित कार्रवाई कर सकता है।

हमने बोर्ड (मार्च 2020) को अधिनियम के उपरोक्त प्रावधानों के अन्तर्गत, संवीक्षा के लिए जीएसटी विवरणी के चयन के लिए मापदंडों सहित विवरणी की संवीक्षा करने के लिए, इसकी क्षेत्रीय संरचनाओं को इनके द्वारा जारी निर्देशों अथवा मार्गदर्शनों को उपलब्ध करवाने के लिए अनुरोध किया।

हालांकि, उपलब्ध सूचना के अनुसार, सीबीआईसी को कर अधिकारियों के लिए विस्तृत अनुदेशों/मानक परिचालन क्रियाविधि/नियम पुस्तिका पर आधारित विवरणी की संवीक्षा की प्रभावी प्रणाली को रखना है। परिणामस्वरूप, विभाग का एक महत्वपूर्ण अनुपालन कार्य, जो कि कानून द्वारा अधिदेशित है, को जीएसटी कार्यान्वयन के तीन वर्ष बाद भी प्रभावी ढंग से अभी आरंभ किया जाना है।

इसके अलावा, वित्तीय वर्ष 18 के लिए वार्षिक विवरणी फाईल करने की नियत तिथि अर्थात् 5/7 फरवरी 2020²¹ पहले ही बीत चुकी है। सीजीएसटी अधिनियम, 2017 की धारा 73 के अनुसार, उचित अधिकारी उस वित्तीय वर्ष के लिए वार्षिक विवरणी प्रस्तुत करने के लिए निर्धारित तिथि से तीन वर्ष²² के अन्दर अधिनिर्णयन आदेश जारी करेगा जिसमें कर का भुगतान नहीं किया गया है अथवा कम भुगतान किया गया है अथवा इनपुट कर क्रेडिट को गलत तरीके से प्राप्त किया गया अथवा उपयोग किया गया है उससे संबंधित अथवा सामान्य मामलों में त्रुटिपूर्ण प्रतिदायों की तिथि से तीन वर्ष के अंदर आदेश

²¹ वर्ष 2017-18 के लिए वार्षिक विवरणी को भरने की नियत तिथि 5 और 7 फरवरी, 2020 थी।

²² सीजीएसटी अधिनियम, 2017 की धारा 74 के अनुसार, उचित अधिकारी उस वित्तीय वर्ष के लिए वार्षिक विवरणी प्रस्तुत करने के लिए निर्धारित तिथि से पांच वर्ष के भीतर अधिनिर्णयन आदेश जारी करेगा, जिसमें कर का भुगतान नहीं किया गया अथवा कम भुगतान किया गया अथवा इनपुट टैक्स क्रेडिट गलत तरीके से प्राप्त या उपयोग किया गया है, जो उससे संबंधित अथवा विस्तारित अवधि के मामलों में त्रुटिपूर्ण प्रतिदायों की तिथि से पांच वर्ष के अंदर आदेश जारी करने के लिए निर्दिष्ट समय सीमा से कम से कम छह माह पहले नोटिस जारी करेगा।

जारी करने के लिए निर्दिष्ट समय सीमा से कम से कम तीन माह पहले नोटिस जारी करेगा।

उपरोक्त के सन्दर्भ में, मामले को शीघ्र संबोधित किए जाने की आवश्यकता है क्योंकि कर के गैर/कम भुगतान के मामले में, अधिनिर्णयन आदेश के जारी होने तथा राजस्व की वसूली के लिए उपलब्ध समय नौ माह से अधिक तक पहले ही बीत चुका है।

जब इसे बताया गया (सितंबर 2020), मंत्रालय ने सूचित (अक्टूबर 2020) किया कि जीएसटी विवरणी की संवीक्षा के लिए दिशानिर्देशों का सुझाव देने के लिए अधिकारियों की एक समिति का गठन किया गया है। मंत्रालय ने यह भी सूचित किया कि समिति की सिफारिशों के आधार पर विवरणी की संवीक्षा/सत्यापन के लिए एक तंत्र को मानकीकृत किया जाएगा।

1.4.3 जीएसटी के अन्तर्गत आंतरिक लेखापरीक्षा

1.4.3.1 जीएसटी इकाईयों की आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा माल एवं सेवा कर अधिनियम तथा उसके अंतर्गत बनाए नियमों के प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए करदाताओं द्वारा अनुपालन के स्तर को मापने में सहायता करती है। बोर्ड ने जुलाई 2019 में माल एवं सेवा कर लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका (जीएसटीएएम) के रूप में आंतरिक लेखापरीक्षा की विस्तृत क्रियाविधि जारी की। विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षा प्रावधानों में जोखिम निर्धारण के आधार पर करदाताओं के चयन की परिकल्पना जीएसटी डाटा का उपयोग करके की है, जो कि महानिदेशक विश्लेषिकी एवं जोखिम प्रबंधन (डीजीएआरएम) द्वारा किया गया है। आंतरिक लेखापरीक्षा को 1 जुलाई 2019 से शुरू किया जाना था। जीएसटी के लिए विभाग द्वारा 2019-20 के दौरान की गयी आंतरिक लेखापरीक्षा के विवरण निम्नानुसार हैं: -

तालिका सं. 1.5: आंतरिक लेखापरीक्षा (जीएसटी) द्वारा लेखापरीक्षित इकाईयों के समक्ष की गई कुल जांच

वर्ष	श्रेणी	कुल योजित इकाईयां	कुल लेखापरीक्षित इकाईयां	जांचा गया कम उदग्रहण (₹ करोड़ में)	कुल वसूली (₹ करोड़ में)	कुल पता लगायी गई के % के रूप में वसूली
विव20	बड़ी इकाईयां	17,172	244	66	9.42	14
	मध्यम इकाईयां	18,050	296	15	8.06	53
	छोटी इकाईयां	19,920	318	15	1.80	13
	कुल	55,142	858	96	19.28	20

स्रोत: आकड़ें मंत्रालय द्वारा प्रेषित किए गये हैं।

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, केवल 1.6 प्रतिशत योजित इकाईयों को वित्तीय वर्ष 20 तक लेखापरीक्षित किया गया था। वित्तीय वर्ष 20 के दौरान आंतरिक लेखापरीक्षा में पता लगायी गई राशि की कुल वसूली की 20 प्रतिशत प्रभावित हुई थी।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2020) कि जीएसटी वार्षिक विवरणी को फाईल करने की अंतिम तिथि को बढ़ाया जाता रहा है तथा इसलिए, बहुत से करदाताओं ने अपनी वार्षिक विवरणी दाखिल नहीं की। इस प्रकार, लेखापरीक्षा के लिए कम संख्या में करदाता उपलब्ध थे। मंत्रालय ने आगे बताया कि इस दौरान क्षेत्रीय संरचनाओं ने केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सेवा कर निर्धारितियों का विरासतीय लेखापरीक्षा जारी रखा।

1.4.3.2 केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सेवा कर इकाईयों की आंतरिक लेखापरीक्षा

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सेवा कर इकाईयों के लिए वर्ष 2018-19 तथा 2019-20 के दौरान विभाग द्वारा की गयी आंतरिक लेखापरीक्षा का विवरण निम्न प्रकार है: -

तालिका सं. 1.6: आंतरिक लेखापरीक्षा (सीएक्स एवं एसटी) द्वारा लेखापरीक्षित इकाईयों के समक्ष की गई कुल जांच

(₹ करोड़ में)

वर्ष	श्रेणी	कुल योजित इकाईयां	कुल लेखापरीक्षित इकाईयां	पता लगाया गया कम उदग्रहण	कुल वसूली	कुल पता लगायी गई के % के रूप में वसूली
वि व 19	बड़ी इकाईयां	9,204	6,159	5,149	1,419	28
	मध्यम इकाईयां	16,991	12,191	2,120	721	34
	छोटी इकाईयां	40,756	26,441	1,517	638	42
	कुल	66,951	44,791	8,786	2,778	32
वि व 20	बड़ी इकाईयां	6,361	3,432	8,429	519	6
	मध्यम इकाईयां	12,075	6,678	1,698	364	21
	छोटी इकाईयां	35,383	21,649	1,210	433	36
	कुल	53,819	31,759	11,337	1,316	12

स्रोत: आकड़ें मंत्रालय द्वारा प्रेषित किए गये हैं।

यह पाया गया है कि बड़ी इकाईयों में वित्तीय वर्ष 19 तथा वित्तीय वर्ष 20 के दौरान आंतरिक लेखापरीक्षा में पता लगायी राशि का क्रमशः केवल 28 प्रतिशत तथा 06 प्रतिशत की वसूली थी। बड़ी, मध्यम तथा छोटी इकाईयों के लिए योजित इकाईयों में से वित्तीय वर्ष 19 के दौरान लेखापरीक्षित इकाईयों की कुल संख्या 67, 72 तथा 65 प्रतिशत थी। तदनुसार कवरेज वित्तीय वर्ष 20 के दौरान क्रमशः 54, 55 तथा 61 प्रतिशत तक कम हो गई थी।

बड़ी इकाईयों की कम वसूली दर के संबंध में, मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2020) कि लेखापरीक्षा के साथ डील करने वाले बड़े करदाता के अपने समर्पित विभाग हैं तथा वे सामान्य रूप से लेखापरीक्षा के निष्कर्षों से सहमत न होने का निर्णय करते हैं तथा इसका प्रतिवाद करते हैं। इसके अलावा, मंत्रालय ने लेखापरीक्षा कमिशनरियों में अधिकारियों की कमी (सामान्य रूप से अधिकारियों की कार्यकारी संख्या स्वीकृत संख्या के 40 से 50 प्रतिशत की रेंज में है), दस्तावेजों को उपलब्ध करवाने में करदाताओं द्वारा असहयोग तथा केवल उन मामलों की विरासतीय लेखापरीक्षा करना, जो इकाईयों की कवरेज में कमी के लिए कारणों के रूप में पिछले वर्ष से छोड़े गये थे को उद्धृत किया है।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आंतरिक लेखापरीक्षा स्व-निर्धारण व्यवस्था में विभाग का एक मुख्य अनुपालन सत्यापन कार्य है। मंत्रालय को

पर्याप्त श्रमबल उपलब्ध कराकर इस कार्य को मजबूत करने की या करदाताओं द्वारा सहयोग में सुधार करने के लिए उपाय करने की आवश्यकता है।

1.4.4 अपवंचन-रोधी कार्य

माल एवं सेवाकर आसूचना महानिदेशक-डीजीजीआई (पूर्ववर्ती: केन्द्रीय उत्पाद शुल्क आसूचना के महानिदेशक (डीजीसीईआई)) के साथ साथ माल एवं सेवा कर कमिशनरियों के पास माल एवं सेवा कर, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सेवा कर के अपवंचन के मामलों की पहचान के कार्यों में स्पष्ट भूमिका है। जबकि कमिशनरियां अपने अधिकार क्षेत्र में इकाईयों के व्यापक डाटाबेस तथा क्षेत्र में उपस्थिति के साथ शुल्क अपवंचन के प्रति रक्षा की पहली पंक्ति है, डीजीजीआई पर्याप्त राजस्व के अपवंचन के बारे में विशेष आसूचना को एकत्रित करने में दक्ष है। इस प्रकार एकत्रित आसूचना को उसे कमिशनरियों के साथ साझा किया जाता है। अखिल भारतीय प्रभाव वाले मामलों में डीजीजीआई द्वारा भी जांच की जाती है। निम्न तालिका सं. 1.7 तथा चार्ट सं. 1.1 पिछले पांच वर्ष के दौरान डीजीजीआई तथा जीएसटी कमिशनरियों के निष्पादन को दर्शाते हैं।

तालिका सं. 1.7: पिछले पांच वर्ष के दौरान डीजीजीआई तथा जीएसटी कमिशनरियों का अपवंचन रोधी निष्पादन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	केन्द्रीय उत्पाद शुल्क			सेवा कर			वस्तु एवं सेवा कर			कुल		
	सं.	राशि	वीपी*	सं.	राशि	वीपी*	सं.	राशि	वीपी*	सं.	राशि	वीपी*
2014-15	2123	4335	546	6719	10544	4448	--	--	--	8842	14879	4994
2015-16	2366	5297	804	7534	18971	4658	--	--	--	9900	24268	5462
2016-17	2122	5773	795	8085	17846	5313	--	--	--	10207	23619	6108
2017-18	894	6415	365	5299	24202	3571	233	8071	7592	6426	38686	11527
2018-19	1001	4282	458	5507	32902	4442	3046	29323	16488	9554	66507	21388
2019-20 (सितंबर 2019 तक)	210	7018	43	1577	9271	562	1580	8768	4733	3367	25056	5338

* स्वेच्छिक भुगतान

चार्ट स. 1.1: अपवंचन रोधी गतिविधियों के माध्यम से पता लगाए गये मामलों की संख्या



जैसा कि तालिका सं. 1.7 से स्पष्ट है, सीमा शुल्क के अलावा सभी अप्रत्यक्ष करों के लिए, अपवंचन के दोनो ही मामलों का पता लगाने में तथा राशि में वृद्धि हुई है तथा वर्ष 2017-18 की तुलना में 2018-19 के दौरान क्रमशः 49 प्रतिशत तथा 72 प्रतिशत की सीमा तक राशि है।

इसके अलावा पिछले दो वर्षों के दौरान अपवंचन के मामलों का पता लगाने में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई थी। 2016-17 में पता लगायी गई ₹ 23,619 करोड़ की अपवंचन राशि की तुलना में, 2017-18 तथा 2018-19 में पता लगायी गई राशि में ₹ 38,686 करोड़ तथा ₹ 66,505 करोड़ की वृद्धि हुई अर्थात क्रमशः 64 तथा 72 प्रतिशत की वार्षिक बढ़ोतरी रही।

उसी प्रकार, 2016-17 में ₹ 6,108 करोड़ के स्वैच्छिक भुगतान की तुलना में 2017-18 तथा 2018-19 में स्वैच्छिक भुगतान में ₹ 11,526 तथा ₹ 21,388 करोड़ की वृद्धि हुई अर्थात क्रमशः 89 तथा 86 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई।

माल एवं सेवा कर के संबंध में, पता लगाए गए मामलों की संख्या 233 से बढ़कर 3,046 हो गई और 2017-18 की तुलना में 2018-19 के दौरान इसमें शामिल कर ₹ 8,071 करोड़ से बढ़कर ₹ 29,323 करोड़ हो गया है।

1.4.4.1 अप्रैल 2017 से सितंबर 2019 के दौरान अपवंचन रोधी मामलों का स्वरूप

2017-19 (सितंबर तक) के दौरान केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, सेवा कर तथा जीएसटी को शामिल करते हुए डीजीजीआई द्वारा पता लगाए गये अपवंचन रोधी मामलों के स्वरूप को तालिका 1.8 में रेखांकित किया गया है: -

तालिका सं. 1.8

क्र. सं.	केन्द्रीय उत्पाद शुल्क		सेवा कर		जीएसटी	
	स्वरूप	%	स्वरूप	%	स्वरूप	%
1	गोपनीय निष्कासन	29	कर योग्य सेवाएं देने के लिए सेवा कर का गैर भुगतान	63	कर योग्य वस्तुओं तथा सेवाओं की आपूर्ति पर कर का गैर भुगतान	40
2	अवमूल्यांकन	26	सेवा कर संग्रहित किया किन्तु सरकारी कोष को भुगतान नहीं किया	8	इनपुट टैक्स क्रेडिट का गलत लाभ/गैर उल्टाव	24
3	सेनवेट योजना का दुरुपयोग	20	कर योग्य सेवाओं के अवमूल्यांकन द्वारा सेवा कर का कम भुगतान	6	सेवा कर संग्रहित किया किन्तु सरकारी कोष को भुगतान नहीं किया	12
4	छुट अधिसूचनाओं का गलत लाभ	9	विपरीत प्रभार तंत्र के अन्तर्गत सेवा कर का गैर भुगतान	6	कर योग्य सेवाओं के अवमूल्यांकन द्वारा सेवा कर का कम भुगतान	3
5	गलत वर्गीकरण	3	छुट अधिसूचनाओं का गलत लाभ	1	उल्टाव प्रभार तंत्र के अन्तर्गत कर का गैर भुगतान	3
6	अन्य	13	अन्य	16	अन्य	18

जैसा कि तालिका 1.8 से देखा जा सकता है, गोपनीय निष्कासन, अव-मूल्यांकन तथा सेनवेट योजना का दुरुपयोग केन्द्रीय उत्पाद शुल्क में पता लगायी गई अपवंचन गतिविधियों में मुख्य भाग बनता था। सेवा कर के संबंध में, दी गई कर योग्य सेवा के लिए सेवा कर का गैर भुगतान, सेवाकर संग्रहित किया गया किन्तु सरकारी कोष को भुगतान नहीं किया गया, तथा कर योग्य सेवाओं के

अवमूल्यांकन द्वारा सेवा कर का कम भुगतान अपवंचन को मुख्य भाग बनता था।

कर योग्य माल तथा सेवाओं की आपूर्ति पर कर का गैर भुगतान, इनपुट टैक्स क्रेडिट का गलत लाभ/गैर उल्टाव, संग्रहित किंतु सरकारी कोष को भुगतान नहीं किया कर जीएसटी के अन्तर्गत अपवंचन गतिविधि के मुख्य भाग थे।

जब हमने इसे बताया (जून 2020) मंत्रालय ने (सितंबर 2020) जीएसटी को लागू करने के कारण कर आधार में वृद्धि के लिए अपवंचन रोधी गतिविधियों के माध्यम से पता लगाए गये मामलों की संख्या तथा राशि में महत्वपूर्ण वृद्धि; बेईमान करदाताओं द्वारा इनपुट टैक्स क्रेडिट की पर्याप्त राशि को पास करने के लिए जाली बीजक जारी करना; और सांख्यिकी तथा जोखिम प्रबंधन महानिदेशालय (डीजीएआरएम) की स्थापना को जिम्मेदार ठहराया जिसे कि बड़े डाटा के विश्लेषण करने के कार्यों को सौंपा गया है, जिसके परिणामों को डीजीजीआई के साथ आंतरायिक रूप से साझा किया गया।

जबकि अपवंचन रोधी गतिविधियों के लिए नेतृत्व की बेहतर जनरेशन के लिए लाभप्रद सूचना प्रौद्योगिकी में विभागीय प्रयास ध्यान देने योग्य है, इनपुट टैक्स क्रेडिट के प्रणाली सत्यापित प्रवाह पर आधारित सरलीकृत विवरणी प्रणाली के कार्यान्वयन के माध्यम से जाली बीजक के जारी होने की समस्या को संबोधित करने तथा जाली पंजीकरण पर नियंत्रण रखने के लिए जीएसटी पंजीकरण को मजबूत करने की तत्काल आवश्यकता है।

1.5 वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए क्षतिपूर्ति निधि लेखे प्रेषित न करना।

माल तथा सेवा कर (जीएसटी) क्षतिपूर्ति उपकर को देश में जीएसटी के कार्यान्वयन के कारण राज्यों को हुई राजस्व हानि की क्षतिपूर्ति को माल एवं सेवा कर (राज्यों को क्षतिपूर्ति) अधिनियम, 2017 की धारा 8 के तहत माल तथा सेवाओं पर उद्ग्रहित किया जाता है। क्षतिपूर्ति उपकर को संविधान (एक सौ एकवें संशोधन) अधिनियम, 2016 के प्रावधानों के अनुसरण में पांच वर्ष की अवधि के लिए उद्ग्रहित किया जाता है।

अधिनियम की धारा 10(1) यह बताती है कि धारा 8 के तहत उद्ग्रहण योग्य उपकर की प्राप्ति और अन्य राशियां जो भी समिति द्वारा अनुसंशा की जा सके, को एक ऐसे असमाप्ति योग्य निधि में क्रेडिट किया जाएगा जो माल एवं सेवा कर क्षतिपूर्ति निधि (क्षतिपूर्ति निधि) के नाम से जाना जाता है, जो भारत के लोक लेखे के हिस्से का निर्माण करे और उक्त धारा में विशिष्ट उद्देश्य के लिए उपयोग किया जाएगा।

अधिनियम की धारा 10(4) के अनुसार, क्षतिपूर्ति निधि से संबंधित लेखों की भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) या उसके द्वारा नियुक्त किसी व्यक्ति द्वारा, ऐसे अंतराल पर जो उसके द्वारा निर्दिष्ट हो सके, लेखापरीक्षा किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, उक्त अधिनियम की धारा 10(5) के अनुसार क्षतिपूर्ति निधि के लेखों को जैसा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक या उसके द्वारा नियुक्त किसी अन्य व्यक्ति द्वारा इस ओर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के साथ प्रमाणित करने के तत्पश्चात् संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा।

अधिनियम के तहत लेखापरीक्षा जिम्मेदारियों को पूरा करने के लिए, राजस्व विभाग (डीओआर), वित्त मंत्रालय, भारत सरकार के क्षतिपूर्ति निधि लेखों को सीएजी को क्षतिपूर्ति निधि के अंतर्वाह और बर्हिवाह और अन्य विवरणों जैसा प्रमाणीकरण के लिए आवश्यक हो, प्रस्तुत करने की आवश्यकता है। निरंतर अनुरोध के बावजूद, राजस्व विभाग ने प्रमाणीकरण के लिए 31 मार्च 2018 और 31 मार्च 2019 को समाप्त होने वाले वर्षों के लिए क्षतिपूर्ति निधि के लेखों को प्रस्तुत नहीं किया है।

परिणामस्वरूप, 31 मार्च 2018 और 31 मार्च 2019 को समाप्त होने वाले वर्षों के लिए लेखापरीक्षा अपने वैधानिक लेखापरीक्षा उत्तरदायित्वों को पूरा नहीं कर पाया जैसा कि अधिनियम की धारा 10(4) के तहत अनिवार्य था।

जब हमने जुलाई 2020 में यह बताया, मंत्रालय में यह बतलाया (नवंबर 2020) कि राज्यों से महालेखाकर प्रमाणित वार्षिक संग्रह के आकड़ों की प्राप्ति के बाद ही क्षतिपूर्ति निधि खाते तैयार किए जा सकते हैं।

यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि महालेखाकार कई राज्य सरकारों से अपेक्षित सूचना/अभिलेख प्राप्त करने में देरी का सामना कर रहे हैं जिसके कारण माल और सेवा कर (राज्यों को क्षतिपूर्ति) अधिनियम, 2017 की धारा 7(3)(बी) के तहत वार्षिक राजस्व आंकड़ों के प्रमाणिकरण में विलम्ब हो रहा है। वर्ष 2017-18 के लिए प्रमाणन का ब्यौरा **परिशिष्ट-1** में दिया गया है।

हालांकि, यह मामला महालेखाकार द्वारा उठाया जा रहा है, मंत्रालय इस मुद्दे को राज्य सरकारों के समक्ष भी उठा सकता है ताकि वार्षिक राजस्व आंकड़ों के प्रमाणीकरण के लिए महालेखाकार को अपेक्षित अभिलेखों/सूचनाओं के प्रदान करने में तेजी लाई जा सके ताकि क्षतिपूर्ति निधि लेखा तैयार किया जा सके और प्रमाणन के लिए सीएजी को प्रस्तुत किया जा सके।