सत्यमेव जयते

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन



सेवाओं के आयात पर सेवा कर का उद्ग्रहण और संग्रहण

संघ सरकार
राजस्व विभाग
अप्रत्यक्ष कर-सेवा कर
2013 की संख्या 9
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

विषय सूची

विषय	पृष्ठ
प्राक्कथन	**i**
क. कार्यकारी सारांश	**iii**
ख. अध्याय 1: प्रस्तावना	**1-4**
बी.1 संगठनात्मक स्वरूप	1
बी.2 लेखापरीक्षा के उद्देश्य	2
बी.3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यपद्धति	3
बी.4 कानूनी प्रावधान	4
ग. अध्याय 2: मॉजूदा प्रणालियों और कार्यप्रणालियों की पर्याप्तता	**5-17**
ग.1 सूचना एकत्रण का महत्व	5
ग.2 सूचना की उपलब्धता	6
ग.3 अन्य स्रोतों से सूचना	7
ग.4 अनुपालन सत्यापन तंत्र	12
ग.5 निदेशालय की भूमिका	14
ग.6 सिफारिशें	15
घ. अध्याय 3: कर देयता की पूर्ति करने से संबंधित मुद्दे	**18-33**
घ.1 पंजीकरण की आवश्यकता	18
घ.2 पंजीकृत विनिर्माताओं द्वारा देयताओं की गैर पूर्ति	20
घ.3 कर योग्य सेवाओं का मूल्यांकन	21
घ.4 अन्य स्रोतों के साथ समन्वय	25
घ.5 छूट, ब्याज देयता एवं अन्य मुद्दें	28
घ.6 सिफारिशें	31
ड. परिशिष्ट।	**35**
च. संक्षिप्ताक्षर	**37**

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

मार्च 2012 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

सेवाओं के आयात पर सेवा कर का उद्ग्रहण और संग्रहण

संघ सरकार
राजस्व विभाग
अप्रत्यक्ष कर-सेवा कर
2013 की संख्या 9
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

---------- को लोक सभा/राज्य सभा के पटल पर रखी गई

प्राक्कथन

मार्च 2012 को समाप्त हुए वर्ष के लिए सेवाओं के आयात पर सेवाकर के उद्ग्रहण तथा संग्रहण की निष्पादन लेखापरीक्षा का प्रतिवेदन संविधान के अनुच्छेद 151(1) के अन्तर्गत राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

राजस्व प्राप्तियों - संघ सरकार के अप्रत्यक्ष करों की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 16 के अंतर्गत की जाती है। इस प्रतिवेदन में सम्मिलित अभ्युक्तियों में मार्च 2012 तक की अवधि को शामिल करते हुए की गई लेखापरीक्षा के निष्कर्ष शामिल है। इस प्रतिवेदन में सिफारिशों सहित हमारे द्वारा की गई लेखापरीक्षा के परिणाम शामिल हैं।

कार्यकारी सारांश

• विभाग के पास आयातित कर योग्य सेवाओं के मूल्य का आंकलन करने के लिए एक विश्वसनीय तंत्र नहीं है। विभाग ने हालांकि प्राधिकृत डीलरों के पास उपलब्ध मूल डाटा का उपयोग करने के लिए कदम उठाए हैं (नवम्बर 2011 से); प्रक्रिया चल रही है। (पैरा 2.7 एवं 2.8)

• विभाग के पास कोई निर्धारित विशेष लेखांकन संहिताएं अथवा सेवाओं के आयात से संबधित संग्रहित करों का विश्वसनीय आंकड़ा प्राप्त करने का कोई वैकल्पिक तंत्र नहीं था। (पैरा 2.7)

• प्रणाली संग्राह्य कर तथा वास्तविक संग्रहित कर के बीच अंतर की जानकारी देने में पर्याप्त सुदृढ़ नहीं थी। (पैरा 2.7)

• विभाग के पास गैर-प्रवासी भारतीयों को विप्रेषणों से संबंधित आयकर विभाग के पास उलब्ध डाटा का उपयोग करने हेतु प्रणाली नहीं थी। (पैरा 2.12)

• आयकर में प्रावधान के अनुरूप आरबीआई लेखाकार से प्रमाण-पत्र/विप्रेषक द्वारा वचनबद्धता की प्रस्तुतीकरण के लिए किसी भी आवश्यकता पूरी न करने पर सेवा प्राप्तकर्ता द्वारा बाद में हुई सेवाकर देयता पूरी न करने की परवाह किए बिना सेवाओं के आयात के प्रति विप्रेषणों को अनुमत करता है। (पैरा 2.13)

• प्राधिकृत डीलरों जैसे चिन्हित पार्टियों से एक वार्षिक सूचना रिटर्न मंगाने हेतु कोई प्रणाली नहीं थी। (पैरा 2.22)

• निर्यात उन्मुख इकाईयों तथा संयुक्त उपक्रमों द्वारा देयता पूरा न करना इस बारे में मानीटरिंग को मजबूत बनाने की आवश्यकता को इंगित करता है। (पैरा 3.7 एवं 3.11)

• विभाग के पास कर अपवंचन के संभावित मामलों की जांच करने के लिए कुछ केन्द्रीय मंत्रालयों/आरबीआई के पास उपलब्ध विशेष प्रकृति के उच्च मूल्य वाले लेन-देन पर डाटा का उपयोग करने के लिए प्रणाली नहीं थी। (पैरा 3.16)

अध्याय 1: प्रस्तावना

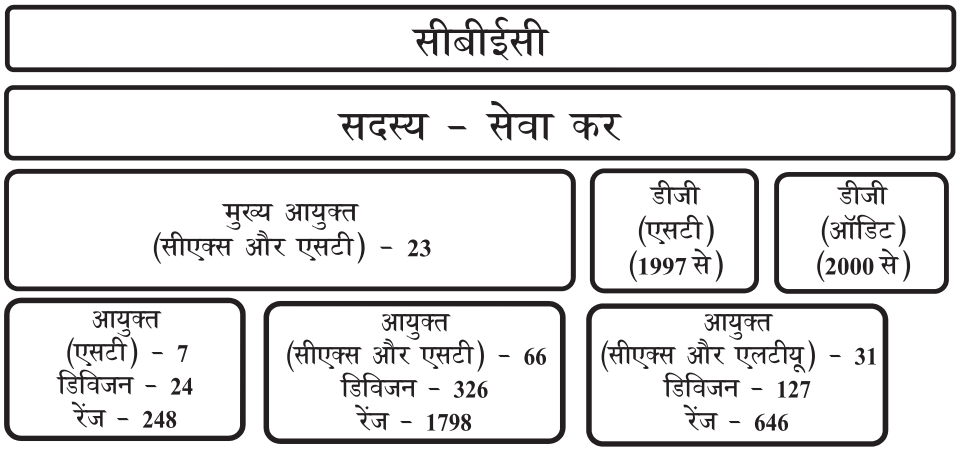
1.1 अप्रत्यक्ष (सेवा) कराधान का सार यह है कि सेवा अपने उपभोग के क्षेत्राधिकार में करारोपित की जानी चाहिए। यह सिद्धान्त अधिक या कम सबके द्वारा लागू किया जाता है। इस सिद्धान्त के संबंध में, निर्यातों पर कर नहीं लगाया जाता क्योंकि उपभोग कहीं और हुआ है और सेवाएं उनके आयात करने पर कर योग्य क्षेत्र में करारोपित की जाती है।[1]

1.2 सेवाओं का आयात वित्त अधिनियम/सेवा कर नियमावली में विनिर्दिष्ट श्रेणियों में से एक है जहाँ सेवाकर (एसटी) को भुगतान करने की देयता विपरीत प्रभार तंत्र पर आधारित सेवा प्राप्तकर्ता पर होती है। विपरीत प्रभार पद्धति के अंतर्गत एक कानूनी कल्पना की गई है कि यदि प्राप्तकर्ता को सेवाएं घरेलू रूप में स्वयं को दी गई थी और तदनुसार सेवा प्राप्तकर्ता को डीम्ड सेवा प्रदाता के रूप में माना जाता है।[2] सेवाओं के आयात के संबंध में एसटी देयता अब वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 66ए की प्रभावी तिथि 18 अप्रैल 2006 के अनुसार मान्य है।

संगठनात्मक स्वरूप

1.3 सीमाशुल्क तथा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क बोर्ड (सीबीईसी) अपने नियंत्रण के तहत क्षेत्रीय कार्यालयों के माध्यम से सेवाकर का निर्धारण, उगाही तथा संग्रहण करता है। 77 कमिश्नरियों जिसमें 7 विशेष एसटी कमिश्नरी, 66 समाकलित केन्द्रीय उत्पाद तथा सेवाकर कमिश्नरी तथा 4 बड़े कर-प्रदाता इकाई कमिश्नरियों सहित पूरे देश में एसटी का निर्धारण तथा संग्रहण करता है। इसके अतिरिक्त सरकार ने एसटी कार्यों को समंवित करने के लिए 1997 में एक अधीनस्थ कार्यालय के रूप में महानिदेशक (एसटी) का एक कार्यालय का गठन किया। महानिदेशक (एसटी) के कार्यों और शक्तियों में राजस्व संग्रहण बढ़ाने के उपाय, प्रक्रियाओं को सरल बनाने, एसटी संग्रहण और निर्धारण को सरल करने के लिए एसटी से संबंधित नियम और प्रक्रियाओं का अध्ययन, तथा एसटी संग्रहण की मॉनीटरिंग करना शामिल है।

1.4 निम्नलिखित चार्ट अधीनस्थ कार्यालयों, एसटी राजस्व के संग्रहण से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से जुड़ी हुई तथा इसकी मॉनीटरिंग सहित सीबीईसी के तहत संगठनात्मक ढांचे को दर्शाता है।



[1] सीबीईसी का सेवाओं का कराधान - एक शिक्षा मार्गदर्शिका

[2] सीबीईसी सदस्यों तथा आयुक्तों को जेएस (टीआरयू) का दिनांक 19 अप्रैल 2006 का पत्र (एफ सं. बी1/4/2006-टीआरयू)

1.5 पदसोपान के आधार पर अधीक्षकों (रेंज अधिकारियों) के अधीन रेंज निर्धारणों की संवीक्षा, राजस्व के बकाये की वसूली तथा लेखापरीक्षा अनुपालन सहित विभिन्न कार्यों के लिए उत्तरदायी हैं। अनुपालन सत्यापन तंत्र के भाग के रूप में कमिश्नरी के आंतरिक लेखापरीक्षा विंग के तहत लेखापरीक्षा पार्टियॉ निर्धारिती परिसर में लेखापरीक्षा करती हैं। महानिदेशक लेखापरीक्षा जो विश्वसनीय लेखापरीक्षा प्रणाली के संस्थानीकरण, योजना में प्रक्रियागत दिशा-निर्देश प्रदान करने, संयोजन, क्षेत्रीय कार्यालयों में अधिकारियों द्वारा लेखापरीक्षा आयोजित करने तथा पर्यवेक्षण करने के लिए उत्तरदायी हैं।

1.6 विभाग केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सीमाशुल्क के कर्मचारियों को लेकर एसटी से संबंधित अपनी अधिकांश गतिविधियां सम्पन्न करता है। केन्द्रीय कैबिनेट ने 2007 में एसटी से संबंधित क्रिया-कलापों के लिए 2094 पदों की मंजूरी दी थी। एसटी के लिए 14990 पदों सहित अन्य बातों की मांग करते हुए 2012 में अद्यतित कैडर पुनर्गठन प्रस्ताव (2010) कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग को भेज दिया गया है।

हमने यह विषय क्यों चुना

1.7 उदारीकरण एवं वैश्विक समेकन के फलस्वरूप आयातित सेवाओं के भाग में निरन्तर वृद्धि का मतलब होगा कि उपभोग के संग्रहण पर आधारित एसटी भी बढ़ना चाहिए। एक प्रारम्भिक अध्ययन के दौरान प्रथम दृष्टया लेन-देन से संबंधित होने वाले जिस पर धारा 66ए के अंतर्गत एसटी देयताएं बढ़ती , के अनुसार विदेशी मुद्रा विप्रेषण की रिपोर्टिंग के लिए आरबीआई द्वारा निर्धारित 99 उद्देश्य संहिताओं में से लेखापरीक्षा में 37 को चिन्हित किया गया ऐसे उद्देश्य संहिताओं की सूची दी गई है **(परिशिष्ट I)**। आरबीआई को प्राधिकृत डीलरों द्वारा बताई गई सूचना के अनुसार 2007-08 से 2010-11 तक चार वर्षों के दौरान देश के बाहर 37 उद्देश्य संहिताओं के तहत श्रेणीकृत ₹ 8 लाख करोड़ से अधिक विप्रेषण किए गए। विप्रेषण की मात्रा को ध्यान में रखते हुए हमने सांविधिक प्रावधानों की पर्याप्तता, विभाग में जानकारी जुटाने की प्रभाविकता तथा प्रणाली की पर्याप्तता तथा सेवाओं के आयात पर एसटी देयताओं से संबंधित कर अंतर को कम करने वाली प्रक्रियाओं की जांच का निर्णय लिया।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य

1.8 हमने लेखापरीक्षा के निम्नलिखित उद्देश्यों पर आधारित निष्पादन लेखापरीक्षा आयोजित की,

क. चालू प्रणालियों की प्रभावत्मकता यदि कोई हो तो उसका मूल्यांकन करना, कर संग्रहण में वृद्धि करने के साथ ही साथ एसटी के आधार को विस्तृत रूप देने में सहायता कर सकने वाले भारतीय रिजर्व बैंक/प्राधिकृत डीलरों/आयकर विभाग जैसे प्राधिकरणों द्वारा विदेशी विप्रेषणों सम्बन्धी डाटा का विश्लेषण करना;

ख. सेवाओं के आयात संबधी डाटाबेस के रखरखाव तथा कर संग्रहण की निगरानी में सहायता कर पाने वाले सेवा प्रदाता/सेवा प्राप्तकर्ता/दोनों जैसे कर भुगतानकर्ता की निगरानी करने तथा स्थिति को अद्यतित करने की प्रणालियों तथा पद्धतियों की प्रभावत्मकता का मूल्यांकन करना;

ग. सेवाओं के आयात से सम्बन्धित रिर्टनों की संवीक्षा तथा उनके अनुपालन हेतु निर्धारित जांचों की पर्याप्तता का मूल्यांकन करना; तथा

घ. यह सुनिश्चित करना कि क्या आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षा जांच करने के लिए इकाईयों का चयन के लिए प्रतिकूल प्रभार के रूप में एसटी अदा करने के दायित्व को जोखिम मापदण्ड के रूप में लिया जाता है तथा क्या लेखापरीक्षा के लिए इकाईयों का चयन करने के लिए विदेशी विप्रेषणों के आंकड़ो का प्रयोग महत्वपूर्ण आधार के रूप में किया जाता है/किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

1.9 हमने विदेशी लेनदेनों के बारे में एसटी अनुपालन की समीक्षा की; तथा प्राधिकृत डीलरों (विदेशी विनिमय प्रबन्धन अधिनियम 1999 की धारा 10 के अधीन प्राधिकृत व्यक्तियों में से) के रूप में वाणिज्यिक बैंकों के माध्यम से बाहर भेजे गए विप्रेषणों के बारे में एसटी देयता की समीक्षा तक सीमित रहे। हम कवरेज के लिए 2009-12 की अवधि तक ही सीमित रहे। हॉलाकि शामिल मुद्दों के आधार पर कुछ मामलों में हमने 2007-08 तक के आंकड़े भी देखे।

लेखापरीक्षा कार्यपद्धति

1.10 हमने चयनित आयुक्तालयों तथा प्राधिकृत डीलरों के माध्यम से विप्रेषणों के आंकड़ों में से चयनित विनिर्माताओं तथा सेवाप्रदायकों जिसके लिए हमने आरबीआई के साथ-साथ प्राधिकृत डीलरों से सम्पर्क किया के आवासों पर उपलब्ध अभिलेखों की जांच की। लेखापरीक्षा द्वारा इनकी समीक्षा के लिए चयनित 14[3] आयुक्तालयों (104 में से) 3 (4 में से) बडी करदाता इकाईयां (एलटीयू) के आयुक्तालय थे।

1.11 हम सेवा प्राप्तकों के साथ-साथ प्राधिकृत डीलरों से प्राप्त उनके प्रेषणों विवरणों (37 चिन्हित उद्देश्य कोड के तहत) में से स्तरीकृत नमूने के माध्यम से चयनित नमूनों (पंजीकृत सेवा प्रदायकों/विनर्माताओं) के आधार पर चयनित आवासों में गए। लेखापरीक्षा ने जिन सौ से अधिक प्राधिकृत डीलरों से सम्पर्क किया उनमें से 53 ने 2007-11 की अवधि से सम्बद्ध आंकड़े दिए। आंकड़ों से ज्ञात हुआ कि 2007-11 की अवधि में कुल प्रेषण ₹ 3.77 लाख करोड़ मूल्य के 11 लाख लेनदेन हुए। हमने उनके आवास पर लेखापरीक्षा के लिए पचपन पंजीकृत विनिर्माताओं तथा 286 पंजीकृत सेवा प्रदायकों का चयन किया। बहुआवासीय निर्धारितियों के बारे में हमने संसाधनों की सीमा में रहते हुए चयनित आवास पर उपलब्ध अभिलेखों की संवीक्षा की। हमने एसटी पंजीकरण धारक 947 प्रेषकों का भी चयन किया जिनसे हमने विस्तृत प्रश्नावलियों के माध्यम से सम्पर्क किया। हमने पायलट स्टडी में शामिल लेखापरीक्षा निष्कर्षों को भी लिया। कुछ मामलों में जहाँ हम प्रणालीगत विषयों पर जोर देना चाहते थे, हमने सेरा के साथ-साथ आन्तरिक लेखापरीक्षा (जैसा मंत्रालय ने 22 मार्च 2013 के अपने विस्तृत उत्तर में सूचित किया) द्वारा किए गए कुछ लेखापरीक्षा निष्कर्षों को शामिल किया।

---

[3] अहमदाबाद एसटी, बैंगलूरू एसटी तथा एलटीयू, चेन्नै एसटी तथा एलटीयू, दिल्ली एसटी, हैदराबाद II तथा IV, कोलकाता एसटी, मुम्बई एसटी I, एसटी II तथा एलटीयू, नौएडा तथा पंचकुला

कानूनी प्रावधान

1.12 वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 65 (105) में (16 जून 2005 से प्रभावी) एक स्पष्टीकरण करने के संशोधन ने आयातित सेवाओं पर उपभोग आधारित उद्ग्रहण के विचार को कानूनी मान्यता प्रदान की। 18 अप्रैल 2006 से स्पष्टीकरण की जगह धारा 66ए ने ले ली। विभाग द्वारा पूर्ववर्ती तिथि से उद्ग्रहण की अनुमति मांगने की याचिकाओं को सर्वोच्च न्यायालय ने खारिज कर दिया। सेवाओं पर कर निर्धारण (भारत से बाहर से प्रदत्त तथा भारत में प्राप्त) नियमावली 2006 भी लगभग उसी समय प्रभावी हुई। केन्द्र सरकार ने अधिसूचित किया कि 1 जुलाई 2012 से प्रभावी धारा 66ए इस तिथि से पहले की गई या करने से रह गई चीजों पर ही लागू होने तक सीमित रहेगी। वित्त अधिनियम की धारा 66बी तथा 68 में हाल ही में जोड़े गए प्रावधानों की स्थिति सेवा नियमावली, 2012 के नियम 2(एम) तथा दिनांक 20 जून, 2012 की अधिसूचना सं0 30/2012 के साथ पठनीय हैं। एसटी नियमावली, 1994 के नियम 2(।) (डी) के तहत कर का भुगतान करने का दायी व्यक्ति उन कर योग्य सेवाओं के बारे में जो प्रदान की जाती है या प्रदान किए जाने के लिए सहमति दी गई है किसी एक ऐसे व्यक्ति के द्वारा जो किसी ऐसे क्षेत्र में स्थित है जहां कर नहीं लगाया जाता तथा ऐसे व्यक्ति द्वारा प्राप्त किया जाता है जो ऐसे क्षेत्र में रहता है जहां कर लगाया जाता है सेवा प्राप्क है उसे 100 प्रतिशत कर देयता वहन करता है।

आभार

1.13 इस लेखापरीक्षा के आयोजन के दौरान राजस्व विभाग तथा उसके अधीनस्थ कार्यालयों द्वारा आवश्यक अभिलेख उपलब्ध करवाने के लिए हम आभार व्यक्त करते हैं। 10 मई 2012 को आयोजित एन्ट्री कान्फ्रेंन्स में हमने लेखापरीक्षा के उद्देश्यों तथा निष्पादन लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र पर सीबीईसी के अधिकारियों से चर्चा की। 11 मार्च 2013 को हमने सीबीईसी के साथ एक्जिट कान्फ्रेंस आयोजित की।

अध्याय 2: मौजूदा प्रणालियों और कार्यप्रणालियों की पर्याप्तता

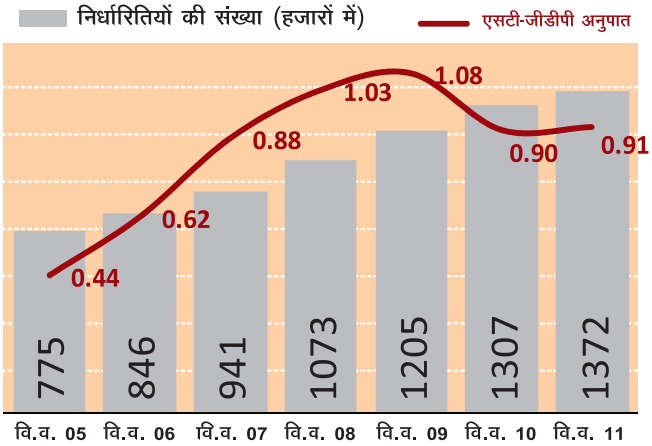
2.1 एक आदर्श कर प्रणाली वह होगी जिसमें सभी देय कर स्वैच्छिक अनुपालन से सरकार तक पहँचे। कर अंतराल संग्रहणीय कर और सरकार द्वारा संग्रहित कर के बीच के अंतर को दिखाता है। कर अंतर को कम करना ही एक अच्छे प्रशासन का लक्ष्य होता है जिसके लिए वह प्रयास करता है।

2.2 1 जुलाई 2012 तक विभाग ने विभिन्न सेवा श्रेणियों के अंतर्गत क्रियाओं के नियोजन पर आधारित एसटी एकत्रित किया। कर का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी एक किसी व्यक्ति के हाथों में कर योग्य मूल्य सीमा मूल्य से अधिक है तो सामान्यतः कर दायित्व बनता है। परन्तु सेवाओं के आयात के संबंध में, कानून ऐसे सीमा मूल्य को स्वीकार नहीं करता। हमने सेवाओं के आयात के संबंध में कर संग्रहण को उच्च सीमा तक बढ़ाने में प्रणालियों और कार्यप्रणालियों की मजबूती की जांच की।

सूचना एकत्रण का महत्व

2.3 विभागीय आंकड़े दर्शाते हैं कि वि.व.05 से वि.व.11 की अवधि के दौरान, निर्धारितियों की वार्षिक वृद्धि दर ने वि.व.09 से गिरावट की प्रवृति दर्शाई। वि.व.05 से वि.व.11 की अवधि के दौरान वार्षिक विकास दरें (प्रतिशत के रूप में) 9.18, 11.17, 14.08, 12.25, 8.53 और 4.97 थीं। वि.व.05 से वि.व.11 तक एसटी से जीडीपी अनुपात में भी गिरावट आई। क्योंकि निर्धारिती की संख्या वृद्धि में सापेक्ष मंदी के साथ-साथ कर-जीडीपी अनुपात में हुई गिरावट घटिया सूचना संग्रहण तकनीकों का संकेत हो सकती है, हमने संभावित निर्धारितियों के संबंध में सूचना की उपलब्धता के पहलू पर और सेवाओं के आयात के क्षेत्र तक सीमित करते हुए, सूचना के स्त्रोतों पर गौर करने का निर्णय लिया।

पंजीकृत निर्धारितियों की संख्या में वृद्धि



स्रोत: (i) सीबीईसी (निर्धारियों की संख्या के लिए (ii) सीएसओ (वर्तमान बाजार मूल्य पर जीडीपी (iii) वित्त लेखें (एसटी के लिए)

2.4 सेवाओं के आयात पर एसटी का भुगतान करने के उत्तरदायी व्यक्तियों में, उनके सेवा प्रदाता/निर्माता के आधार के केन्द्रीय उत्पाद और एसटी विभाग पर पहले से ही पंजीकृत के अलावा अन्य केवल सेवा प्राप्तकर्ता श्रेणी के अंतर्गत देनदार होंगे। पहले से ही पंजीकृत सेवा प्रदाताओं या निर्माताओं के संबंध में, भी सेवा प्राप्तकर्ता के रूप में पंजीकृत होने की आवश्यकता को अनुपालन किया जाना चाहिए। सीमा-पार से किए गए लेन-देनों के संबंध में विश्वसनीय सूचना कर आधार के विस्तार को सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण है।

कर अंतराल विश्लेषण

विभाग कर संग्रहित डाटा के विश्लेषण के लिए करयोग्य सेवाओं के मूल्य और तंत्र पर पर्याप्त डाटा उपलब्ध न होने के कारण सेवाओं के आयात के संबंध में कर अंतराल के विश्वसनीय आंकड़ें प्राप्त नहीं कर पाया।

2.5 विदेश से कर योग्य सेवाओं से संबंध में प्रतिफल के रूप में भुगतानों से संबद्ध सूचना कर योग्य मूल्य के निर्धारण हेतु और कर संग्रहणीय आकड़ों के रूप में अत्यावश्यक होगी। आरबीआई द्वारा लाईसेंसधारी प्राधिकृत डीलरों के पास उपलब्ध डाटा इसके लिए एक मुख्य स्त्रोत होगा। दूसरी और संग्रहित कर हेतु, हम प्रधान मुख्य लेखा नियंत्रक के लेखा आंकड़ों का उल्लेख कर सकेगें, बशर्ते लेखे विभिन्न शीर्ष के अंतर्गत सेवाओं के आयात के संबंध में संग्रहित सेवा कर दर्शाएँ।

2.6 हमने देखा कि लेखा परीक्षा क्षेत्र के अंतर्गत चयनित 14 आयुक्तालयों में से केवल चेन्नै एसटी आयुक्तालय ने भारत से बाहर सेवा प्रदात्ताओं की प्राप्तियों के साथ संयोजन में आरबीआई को संबोधित करते हुए कार्यवाही करने की पहल की। मुम्बई में एसटी II आयुक्तालय ने कहा कि आरबीआई से डाटा के संग्रहण के लिए प्रयास किये जा रहे थे। डीजीएसटी मुम्बई ने भी जुलाई 2012 तक आरबीआई/प्राधिकृत डीलरों से डाटा संग्रहित नहीं किया था।

2.7 हमने यह भी देखा कि वित्तीय अधिनियम की धारा 65(105) के अंतर्गत सूचीबद्ध 119 सेवा श्रेणियों के संबंध में, केंद्रीय सरकार ने लेखांकन शीर्ष निर्धारित किये जिनके अंतर्गत किसी भी प्राप्त भुगतान की गणना की जानी थी। हमने पाया कि सेवाओं के कर-निर्धारण के विस्तृत दृष्टिकोण पर आधारित नई नकारात्मक सूची दिनांक 20 नवम्बर 2012 टीआरयू परिपत्र 165/16/2012-एसटी के अंतर्गत सीबीएसई ने भी ऐसी सेवा विशिष्ट लेखांकन कोड को पुनः निर्माण का ध्यान रखा। अभी तक, यद्यपि सेवाओं के आयात के संबंध में कर संग्रहण से संबद्ध पृथक लेखांकन शीर्ष निर्धारित नहीं किये गये हैं। इसलिए, प्रधिकारी विदेश सेवा प्रदाता द्वारा प्रदत्त सेवा की प्रकृति के आधार पर एकसमान सेवाओं के आयात के संबंध में संग्रहित एसटी को लेखांकन शीर्षों के अंतर्गत दर्शाएगें। इस प्रकार, विभाग वास्तविक कर संग्रहणों को निश्चित करने हेतु प्रधान मुख्य लेखा-नियंत्रक के पास उपलब्ध आंकड़ों का उपयोग नहीं कर पाया। लेखापरीक्षा ने सिफारिश की कि सेवाओं से संबंधित एसटी के भुगतानों के विशिष्ट निर्धारित लेखांकन कोड (या अन्य तंत्र) की संभाव्यता पर विचार किया जाए। इस प्रकार लेखा परीक्षा में पाया गया कि जैसा 2012 में था, सेवाओं के आयात के संबंध में करयोग्य सेवाओं के मूल्य पर उपयुक्त सूचना विभाग के पास नहीं थी, न ही इसके पास ऐसी कोई प्रणाली थी जिससे सेवाओं के आयात से संबंधित कर संग्रहणों की मात्रा को निर्धारित किया जा सके। सेवाओं के मूल्य और संग्रहित राजस्वों पर डाटा के उपयोग हेतु तंत्र पर विभाग के पास विश्वसनीय डाटा न होने से, सेवाओं के आयात के संबंध में एसटी संग्रहणों से संबद्ध कर अंतराल को विभाग निर्धारित नहीं कर सका।

2.8 हालांकि मंत्रालय ने यह समस्या कि सेवाओं के आयात के संबंध में कर अंतराल के विश्वसनीय अवधारणा हेतु विभाग के पास उपलब्ध डाटा अपर्याप्त था, दूर नहीं की इसने कहा (मार्च 2013) कि महानिदेशक लेखापरीक्षा ने नवंबर 2011 से प्राधिकृत डीलरों के पास उपलब्ध सूचना का

संग्रहण और उपयोग करने के लिए एक प्रयोग शुरू किया; अब तक 101 प्राधिकृत डीलरों में से 60 ने प्रत्युत्तर दिया। विभाग ने अभी तक अभिज्ञात 575 मामलों के विवरण अग्रेषित किये ताकि एसटी देनदारी के लिए उन्हें संबंधित मुख्य आयुक्तालयों को सत्यापन कर शामिल किया जा सके। इसके अतिरिक्त, दिनांक 30 जुलाई 2012 के पत्र द्वारा डीजीएसटी ने जोनल मुख्य आयुक्तालयों को विदेशी विनियम के विप्रेषकों की पहचान और सेवाओं के आयात पर एसटी वसूलने हेतु प्राधिकृत डीलरों/बैंकों से मिलने के निर्देश दिये।

2.9 कर अंतराल विश्लेषण को सरल करने के उद्देश्य से सेवाओं के आयात के संबंध में एसटी के भुगतान के लिए निर्धारित विशिष्ट लेखांकन कोड (या अन्य तंत्र) के मामले में मंत्रालय ने सूचित किया (मार्च 2013) हालाँकि, विशेष अतिरिक्त लेखांकन कोड के निर्माण सेवाओं को आयात सरल (लेखांकन कोड के प्रतिलिपिकरण को टालने के लिए) करने के लिए नहीं हो सकते, इस सूचना से संबंधित विवरणों को शामिल करने के लिए दिनांक 22 फरवरी 2013 की अधिसूचना सं.1/2013-एसटी द्वारा हाल में ही विवरणी संरूप को संशोधित किया गया है। मंत्रालय ने यह भी कहा कि किसी विशेष सेवा पर विचार करते हुए सेवाओं के आयात के पहलू के विश्लेषण में आयुक्तालयों को प्रतिनिधित्व करने हेतु मंत्रालय/विभाग सुझाव दे रहा था। मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा में उठाई गई टिप्पणियों को सही साबित करता है।

अन्य स्त्रोतों से सूचना

विभाग के पास आय कर विभाग के पास उपलब्ध अनिवासियों के भेजा हुआ धन पर सूचना उपयोग हेतु कोई प्रणाली नहीं थी।

2.10 हमने पाया कि अनिवासियों के भेजा हुआ धन से संबंधित सूचना के लिए अन्य स्त्रोत आय कर विभाग है। आय कर अधिनियम, 1961 की धारा 5 दर्शाती है कि वह आय जो भारत में उपार्जित या उपचित (या उपार्जन या उपचय के लिए मानित है) और प्राप्त आय (या भारत में प्राप्ति हेतु मानित है) भारत में कर धान के योग्य है। ऐसे भेजे हुए धन के संबंध में कानून स्त्रोत पर कर की कटौती के लिए प्रावधान प्रदान करता है। हमने देखा कि अनिवासियों से भुगतानों में भारत के बाहर से सेवा के प्रावधान के मामले शामिल होगें। ऐसे मामलों में एसटी देयता बनेगी।

2.11 आयकर नियमों के अनुसार यह अपेक्षित है कि कर निर्धारिती जो अनिवासियों के भुगतानों पर कर की कटौती करते हैं फार्म 27 Q में तिमाही रूप से टीडीएस रिटर्न फाइल करें। विभाग भेजा हुआ धन (दलाली फीस, इंजीनियरिंग सेवाएं, तकनीकी सेवाओं हेतु फीस आदि) की प्रकृति/उद्देश्य के बारे में शामिल विवरण के प्रत्येक प्राप्ति भुगतान के संबंध में फार्म 15 सीए और फार्म 15 सीबी (सनदी लेखाकार द्वारा प्रमाण-पत्र और विदेशी भुगतान प्राप्ति हेतु एक पूर्वापेक्षा के रूप में एक प्राधिकृत डीलर को प्रापक द्वारा दी गई सहमति) की एक प्रति भी प्राधिकृत डीलरों से प्राप्त करता है। प्रापक को www.tin-nsdl.com में जाकर फार्म 15 सीए में विदेश में भेजे हुए धन के विवरण अपलोड करने होते हैं।

2.12 हमने 14 चयनित आयुक्तालयों से इसकी जांच की कि क्या विभाग विदेशी सेवा प्रदाताओं से भेजे हुए धन संबंधी आय कर प्राधिकारियों के पास उपलब्ध सूचना प्राप्त करते हैं। दस[4] आयुक्तालयों ने उत्तर नहीं में दिया। मुम्बई एसटी-II आयुक्तालय ने कहा कि आय कर विभाग से डाटा एकत्र करने के प्रयास किये जा रहे थे। मुम्बई एलटीयू ने इंगित किया कि वह आगे से ऐसा डाटा एकत्र करेगा। हैदराबाद-II को छोड़कर जिसने संभावित निर्धारितियों की पहचान के उद्देश्य करने के लिए सर्वेक्षण करने का संकेत दिया, किसी अन्य आयुक्तालय ने अपंजीकृत सेवा प्राप्तकर्ता की पहचान के लिए कोई अन्य विशिष्ट कार्य विधियां नहीं सुझाई। डीजीएसटी द्वारा आय कर विभाग जैसे स्त्रोतों से सूचना प्राप्त करने के संबंध में अभी भी सूचना प्रदान करनी शेष है। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा सूचना की शेयरिंग के लिए रूपात्मकता तैयार करने के लिए दोनों विभागों के प्रतिनिधियों वाली एक समिति बनाए जाने के बारे में सूचित किया (मार्च 2013)। इसके अतिरिक्त, विभाग एक ऐसी प्रणाली जिसमें डाटा हस्तांतरण को सुरक्षित करने के लिए सीबीईसी के सर्वर से आयकर सर्वर जुड़ा हो, की संभाव्यता की जांच कर रहा था।

आयकर विभाग की प्रणालियों के साथ तुलना

आरबीआई आयकर में निर्देशन के समान लेखाकार से प्रमाणपत्र/प्रापक द्वारा सहमति प्रस्तुत करने की अपेक्षा के न होने पर सेवा प्राप्तकर्ता द्वारा होने वाली सेवा कर देयता के संबंध में अपूर्णता को ध्यान में न रखकर सेवाओं के आयात के संबंध में भुगतान प्राप्ति की अनुमति देता है।

2.13 आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 195 लागू दरों पर अनिवासियों को किये गये भुगतानों या ऋण से आय कर की कटौती का आदेश देता है। आरबीआई की अपेक्षा है कि किसी अनिवासी को कोई प्राप्ति भुगतान नहीं दिया जाएगा जब तक कि उसे आय कर विभाग से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं होता, को 2002 में अनापत्ति प्रमाण पत्र पर बल न देते हुए ऐसे प्राप्ति भुगतान की स्वीकृत करने लिए संशोधित किया, यदि कोई व्यक्ति भुगतान करते हुए एक लेखाकार से एक प्रमाण पत्र (फार्म 15 सीबी में) के साथ-साथ एक सहमति पत्र (निर्धारण अधिकारी को संबोधित) प्रस्तुत (फार्म 15 सीए में) करता है। प्रमाण पत्र या सहमति पत्र आरबीआई/प्राधिकृत डीलरों को प्रस्तुत (प्रतिलिपि के रूप में) किये जाने चाहिए जो इसके बाद संबंधित निर्धारण अधिकारी को एक प्रति अग्रेषित करेगा। सहमति और प्रमाणपत्र का उद्देश्य उस चरण पर कर संग्रह करना है जब प्रेषण किया जाता हैं, अनिवासियों से इसके बाद की परिस्थिति में कर के लिये जाने की संभावना नहीं है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्राधिकृत डीलर द्वारा प्रेषण जारी करने से पूर्व एसटी की देयता की पूर्णता के संबंध में ऐसा कोई भी नियंत्रण अभी तक आरंभ नहीं किया गया है। हमने निम्नलिखित मामलों के माध्यम से कर अपवंचन के जोखिम को बताने का प्रयास किया है।

[4] दिल्ली एसटी, बैंगलूरू एसटी, चेन्नै एसटी, बैंगलूरू एलटीयू, हैदराबाद II और IV, कोलकाता एसटी, नोयडा, अहमदाबाद एसटी और पंचकुला

बॉक्स 2.1: कर वंचन के जोखिम को दर्शाने वाले उदाहरण

क. मुम्बई एसटी-I आयुक्तालय मे मै. जूम डेवलपर्स लि॰ (भारत के चार अन्य आयुक्तालयों में पंजीकरण सहित) ने विभिन्न प्राधिकृत डीलरों से प्राप्त पैन वार डाटा के अनुसार उद्देश्य संहिताओं के तहत जिसे मूल रूप मे भारत से बाहर स्थित लोगों से सेवाओं के आयात के प्रति माना जा सकता है, 2007-08 से 2010-11 के दौरान कम से कम ₹ 513.15 करोड़ के समतुल्य विदेशी मुद्रा का विप्रेषण किया। निर्धारिती अपने पंजीकृत परिसर में नहीं मिला सके थे। आयुक्तालय उपरोक्त अवधि अथवा किसी पूर्व अवधि के लिए उसकी एसटी विवरणी मुहैया नहीं करा सका। मंत्रालय ने बताया (मार्च 2013) कि एंटी-इवेजन विंग ने 1.4.2006 से 31.3.2011 तक की अवधि शामिल कर ₹ 900 करोड़ से अधिक के लिए दिनांक 24 अक्तूबर 2011 तथा 9 अप्रैल 2012 के कारण बताओ ज्ञापनों के माध्यम से एसटी के भुगतान न करने के विरूद्ध कार्रवाई शुरू कर दी। कारण बताओ ज्ञापन निर्धारिती के ज्ञात पते पर चिपकाते हुए, पावती की माँग करते हुए तथा पंजीकृत कार्यालय पर प्रेषित करके जारी किए गए। आयुक्तालय ने सरकारी राजस्व की सुरक्षा हेतु आगे की कार्रवाई करने के लिए अन्य कार्यालयों को भी लिखा। आयुक्तालय ने रिजर्व बैंक से बतायी गयी पार्टी द्वारा प्राप्ति भुगतानों की निगरानी तथा उनकी गतिविधियों की जानकारी देने का अनुरोध करते हुए दिसम्बर 2012 में आरबीआई विदेशी विनियम विभाग को भी इसकी सूचना दी।

ख. मुम्बई एसटी-II आयुक्तालय में मै. तुलसीयात टैक प्राइवेट लिमिटेड ने भी ऐसे उद्देश्य संहिता के तहत, विभिन्न प्राधिकृत डीलरों से प्राप्त पैनवार डाटा के अनुसार भारत से बाहर स्थित लोगों से सेवाओं के आयात के प्रति मूल रूप से मानी जाए, 2010-11 के दौरान ₹ 64.87 करोड़ राशि की विदेशी मुद्रा का विप्रेषण किया। निर्धारिती अपने पंजीकृत परिसर में ढूंढा न जा सका। आयुक्तालय भी उपरोक्त अवधि के लिए उसकी एसटी विवरणी उपलब्ध नहीं करा सका। किसी पूर्व अवधि के लिए विवरणी की प्रति भी आयुक्तालय से प्रतीक्षित है। पंजीकरण पर एसीईएस डाटा के अनुसार भारत के किसी भी आयुक्तालय में निर्धारिती का कोई पंजीकरण नहीं था। मंत्रालय ने बताया (मार्च 2013) कि यद्यपि निर्धारिती ने 15 मार्च 2011 को पंजीकरण कराया, इसने एसटी-3 रिटर्न्स दाखिल नहीं किए। निर्धारिती ने आयुक्तालय के बकाया एसटी भुगतान के अनुरोध तथा साथ-साथ जारी किए गए अनुवर्ती सम्मन पर भी कोई प्रतिक्रिया नहीं की। सरकारी प्राधिकारियों ने परिसरों को सील कर दिया। मंत्रालय ने यह भी कहा कि एसटी-3 रिटर्न्स को दाखिल न करने के लिए कारण बताओ ज्ञापन जारी कर दिया गया है।

2.14 आय कर नियमों के साथ-साथ यदि विप्रेषण के समय पर एसटी देयता की कवरेज हेतु कोई प्रावधान होता तो राजस्व प्राधिकारी संभवतः इस स्थिति में स्वयं एसटी देयों की उगाही कर लेते।

2.15 मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2013) कि विप्रेषण के समय प्राधिकृत डीलरों द्वारा एसटी के भुगतानों की पुष्टि संभव नहीं है क्योंकि रिवर्स प्रभार के अंतर्गत सेवा प्राप्तकर्ता आयकर के विपरीत, प्रत्येक लेनदेन के संबंध में नहीं अपितु, महीने/तिमाही के अंत पर एक मुश्त राशि में एसटी अदा करता है। इसके अतिरिक्त, स्त्रोत पर कर की कटौती के विपरित जोकि एक समान दरों पर साधारण परिकलन है, एसटी में विवेचनात्मक विषय शामिल होते हैं, जो सत्यापन हेतु प्राधिकृत डीलर के कार्यक्षेत्र से बाहर होते हैं। छूट से संबंधित क्या क्रियाकलाप सेवा, की परिभाषा के अनुसार हैं, कर योग्य सेवा आदि जैसे वैधानिक मामलों का निर्धारण प्राधिकृत डीलरों के लिए कठिन होगा, निर्धारिती को कर के भुगतान और रिटर्न फाईल करने के ढंग द्वारा स्व-आंकलन हुए कर की अदायगी से पहले

सभी पहलूओं पर विचार करना होगा। प्रेषण सुविधा देने वाले बैंक द्वारा यह कार्य निष्पादित नहीं किया जा सकता है और कानूनी दायित्व सेवा के प्राप्तकर्ता का ही रहता है। तथापि मंत्रालय ने यह भी बताया कि वैकल्पिक रूप से यह उद्देश्य, उक्त पैरा 2.12 में विवरणनुसार आयकर प्राधिकारियों से अपेक्षित डाटा (फार्म 15 सीए और 15 सीबी) प्राप्त करके, पूरा किया जा सकता है।

2.16 परीक्षण के बाद लेखापरीक्षा का मत है कि यद्यपि अपेक्षित 15 सीए और 15 सीबी दस्तावेज़ों को आयकर विभाग से प्राप्त करना एक सकारात्मक पहल है परन्तु यह राजस्व की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए विशेषकर, यदि प्रेषण की अनुमति दी गई है, पर्याप्त नही होगा। (एसटी रिटर्नों की विस्तृत जांच के लिए निर्धारित मानदण्ड फाइल किये गये रिटर्नों का केवल 5 प्रतिशत है और आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा के लिए विभागीय आंकडों में निर्धारितियों की कवरेज (ए और बी श्रेणी) में लगभग 50 प्रतिशत की कमी दर्शाती है)। मंत्रालय प्रस्तावित पहल को और मजबूत बनाने की संभावना पर विचार कर सकता है ऐसा वे फार्म 15 सीए (प्रेषक द्वारा सहमति पत्र)/फार्म 15 सीबी (लेखाकार द्वारा प्रमाणपत्र) के कार्यक्षेत्र विस्तार दे के कर सकते हैं ताकि एसटी देयता का कवरेज भी सुनिश्चित किया जा सके। ऐसा तंत्र स्थापित करने का परिणाम अधिकृत डीलरों की कानून में व्याख्या के संभावित मुद्दों से संबंधित अतिरिक्त जिम्मेदारी नहीं होगा। क्योंकि सम्बंधित सहमति पत्र प्रेषक की तरफ से होगा और प्रमाण पत्र लेखाकार का है। इसके अलावा एसटी नियमावली में प्रावधान है कि एसटी निर्धारित तारिख तक अदा करना है, सक्षमता प्रदान करने वाले नियम है और यदि आवश्यक समझा जाएं तो इसे संशोधित किया जा सकता है ताकि सेवाओं के आयात के अनुसार विशिष्ट स्थिति में प्रत्येक लेनदेन के सम्बन्ध में भुगतान किया जा सके। इसके अतिरिक्त, आयकर में भी स्त्रोत पर की गई कर की कटौती सरकारी खाते में केवल इस प्रयोजन के लिए निर्धारित तारीख पर करनी होती है। दूसरी बात यह ध्यान में रखनी है कि सेवाओं का आयात संभवतया कभी कभार होने वाली स्थिति है जहां विभाग के लिए यह संभव है कि सरकार के खाते मे क) एकल स्त्रोत श्रेणी में उपलब्ध डाटा (अर्थात अधिकृत डीलरों के पास) तथा ख) प्रेषण के लिए निर्धारित चैनलों पर प्रेषकों की अनिवार्य निर्भरता से लगभग कुल कवरेज सुनिश्चित करे।

2.17 डीजीसीईआई का उपयुक्त उदाहरण के एक ही मामले में ₹ 900 करोड़ से अधिक के लिए कारण बताओ ज्ञापन जारी करना केवल निर्धारित नियमावली/प्रक्रियाओं में इस कमी के दूर करने की त्वरित आवश्यकता को दोहराता है।

2.18 नेट पर उपलब्ध जानकारी भी यह दर्शाती है कि कुछ देशों ने अपनी करारोपण प्रणाली में ऐसे नियंत्रण शामिल किये हैं। उदाहरणतया देश से बाहर धन भेजने से पहले ब्राज़ील के बैंक से नियमित बैंक स्थानांतरण के माध्यम से किसी आयातित सेवा के लिए किया गया भुगतान ब्राज़ील की पार्टी द्वारा करारोपण दस्तावेज़ नामतः डीएआरएफ (डाक्यूमैन्टू डी अरीकाडाकाओ डी रेसीटास फेडीराइस या फेडरल आय के संग्रहण की प्राप्ति के लिए दस्तावेज़) और कर भुगतान पुष्टिकरण अपेक्षित है। यदि ब्राज़ील की पार्टी सेवा के लिए क्रेडिट कार्ड के प्रयोग द्वारा या अन्य किसी तरीके से भुगतान करना चाहे जोकि बैंको सैन्ट्रल द्वारा नियंत्रित न हो, तब भी डीएआरएफ दस्तावेज़ और कर भुगतान आवश्यक हैं ताकि धन के बारे में दस्तावेजों का पता रहे।

2.19 हमने यह भी पाया कि विभाग के पास प्रत्यक्ष कर के विपरित संभावित सूचना स्रोतों पर अमल करने के लिए संरक्षित प्रणाली नहीं थी संभवतः यह इस तथ्य के कारण है कि मुख्य केन्द्रीय कर विंगों में एसटी विंग हाल ही में शुरू की गई है। इसके अतिरिक्त काम की मात्रा के अनुरूप पदों के सृजन की आवश्यकता महसूस की गई है।

2.20 जब हमने इंगित किया तो मंत्रालय ने बताया (मार्च 2013) कि सीबीडीटी के साथ डाटा शेयर करने के लिए एक समिति का गठन किया गया है। इस समय सीबीईसी कारपोरेट मामलों के मंत्रालय के पास उपलब्ध जानकारी का मूल्यांकन कर रहा है। इससे अलग स्वतंत्र रूप से सार्वजनिक डोमेन में उपलब्ध संभावित निर्धारितियों के बारे में जानकारी पर आधारित सर्वेक्षण कमिश्नरियां कर रही हैं। मंत्रालय ने सूचित किया (मार्च 2013) कि विभाग के संवर्ग पुर्नगठन के प्रस्ताव में एसटी के कामकाज को बढाने की परिकल्पना की गई है।

2.21 लेखापरीक्षा सिफारिश करता है कि विभाग के और अधिकारियों को कारपोरेट मामलों के मंत्रालय के पोर्टल पर डाटा तक की पहुँच को विस्तार देने के लिए मंत्रालय को आगे कार्यवाही करनी चाहिए। मंत्रालय ने सूचित किया कि वर्तमान में पहुँच क्षेत्र संरचनाओं में मुख्य आयुक्त स्तर तक ही सीमित है।

व्यवस्थित जानकारी संग्रह करने के लिए तंत्र की आवश्यकता

विभाग के पास पहचानी गईं पार्टियों द्वारा वार्षिक सूचना रिटर्न फाइल करने के लिए अपेक्षित प्रावधान जैसी जानकारी संग्रह करने के लिए प्रणालीगत तंत्र का अभाव था।

2.22 आयकर विभाग में प्रणालियों में जांच विंग के अधीन काम कर रहे केन्द्रीय सूचना शाखा (सीआईबी) द्वारा जानकारी का संग्रह और मिलान शामिल है। प्रत्यक्ष करों पर टास्क फोर्स की सिफारिश के आधार पर आयकर विभाग ने अन्य एजेन्सियों से प्राप्त इलैक्ट्रानिक सूचना के लिए एक कर सूचना नेटवर्क स्थापित किया जो एनएसडीएल की मेज़बानी में एक प्रवेशद्वार था। यह कर सम्बधित महत्त्वपूर्ण सूचना जैसे स्रोत पर कटौती की सूचना के लिए एक भण्डार के रूप में काम करता है। कुछ पहचान किये गये व्यक्तियों द्वारा वार्षिक सूचना रिटर्न (एआईआर), जिसमें उच्च मूल्य लेनदेन दर्शाये जाते हैं, के प्रस्तुतीकरण की प्रणाली भी है जो कि जानकारी का उपयोगी स्रोत हो सकता है जैसा कि 2004 में अपनी स्थापना के बाद से आयकर विंग में प्रणाली के बने रहने से सिद्ध होता है। उदाहरणतया आरबीआई के एक प्राधिकृत अधिकारी को ऐसी रिटर्न फाईल करना होती है जिसमें आरबीआई बांडों पर ₹ 5 लाख से अधिक प्राप्तिओं के संबंध में विवरण देने होते हैं। इसके अलावा कर प्राधिकारी विभिन्न एजेन्सियों जैसे बैंक, म्यूचअल फण्ड और क्रेडिट कार्ड कंपनियों से जानकारी ले सकते हैं, यदि किसी जांच या कार्यवाही के लिए उन्हें इसकी जरूरत हो। जानकारी संग्रह करने का स्रोत (अनिवार्य और वैकल्पिक स्रोत कोड निर्धारित कर दिए गये हैं) वार्षिक सूचना रिर्टनों (एआईआर) के माध्यम से संग्रहित विवरणों से अलग है, सीआईबी के पास प्रत्येक लेनदेन के लिए अलग कोड है बहुत से लेनदेनों के लिए लगभग 36 सीआईबी कोड और मूल्य सीमाएं निर्धारित हैं। लेखापरीक्षा ने देखा कि एसटी क्षेत्र में नियमित रूप से जानकारी एकत्र करने के लिए ऐसा कोई

तंत्र नहीं है। सब से तीव्र गति से बढता राजस्व क्षेत्र होने के नाते, यह आवश्यक है कि जानकारी एकत्र करने के लिए प्रयासों को व्यवस्थित किया जाये और कानून में पर्याप्त मान्यता दी जाये।

2.23 मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2013) कि इसकी व्यवहार्यता की जांच की जाएगी। एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान सीबीईसी के सदस्यों ने भी अपने विचार व्यक्त किए कि एक वार्षिक सूचना रिटर्न प्रणाली की शुरूआत का परिणाम अधिक रिपोर्टिंग के साथ करदाताओं तथा अन्य हितधारकों पर बोझ बढ़ेगा। हालांकि अपने स्थान में बने रहने के लिए निर्धारिती के भार के बिना नियंत्रण की आवश्यकता को पहचानकर सीबीईसी ने विदेशी प्रेषण के विवरण तथा मामलों की संख्या का एक अनुलग्नक उपलब्ध कराकर, रिटर्न के साथ संलग्न प्राधिकृत डीलरों/निर्धारिती की संभावना प्रकट की।

2.24 लेखापरीक्षा ने एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान उठी आशंकाओं की जांच की और जानकारी एकत्र करने की एक मजबूत प्रणाली की अनुभव की गई आवश्यकता को दोहराया जिसके बिना विभाग एक सीमित सीमा तक की निर्वहन करने में सक्षम हो सकता है क्योंकि अधिकारी सरकार को देय एसटी राजस्वों के संग्रहण के लिए उत्तरदायी है। सीबीईसी ने कहा कि अन्य बातों के साथ उद्देश्य एसटी कानून को लागू करने तथा राजस्व उगाही की लक्षित कार्यवाही को न्यायसंगत, उचित, पारदर्शी तथा कुशल तरीके से करने, सीमा पार माल की आवाजाही पर नियंत्रण, सेवाओं, बौद्धिक सम्पदा को सुनिश्चित करने आदि में उत्कृष्टता प्राप्त करना है। एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान डीजी (लेखापरीक्षा) ने सूचित किया कि नवम्बर 2011 से देश में 101 प्राधिकृत डीलरों से आंकड़े एकत्र करने के प्रयासों के बावजूद, वे केवल 60 डीलरों से ही आंकड़े एकत्र कर पाए। इस तरह की प्रतिक्रिया प्राधिकृत डीलरों द्वारा वार्षिक सूचना रिटर्न को प्रस्तुत करने की एक प्रणाली की शुरूआत के मामले को मजबूत करती है जिनके सभी एसटी निर्धारिती (बैंकिग और वित्तीय सेवाओं की श्रेणी में) होंगे।

अनुपालन सत्यापन तंत्र

2.25 लेखापरीक्षा ने लेखापरीक्षा तथा रिटर्न संवीक्षा नामक अनुपालन सत्यापन तंत्र की दो महत्वपूर्ण शाखाओं द्वारा सूचना से सम्बन्धित आयात की सेवाओं के उपयोग पर विचार किया। हमने कार्यक्षेत्र में कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति के रूप में निर्धारित प्रावधानों की पर्याप्तता का परीक्षण किया।

रिटर्न की संवीक्षा

विभाग ने संवीक्षा के लिए रिटर्न के चयन हेतु पैरामीटर के रूप में सेवाओं से संबंधित प्रेषणों पर आंकड़े निर्धारित नहीं किए थे।

2.26 लेखापरीक्षा ने पाया कि वहां पर दो अवसर हें जहां सेवाओं के आयात की ओर प्रेषणों के मूल्य पर आंकड़े संवीक्षा हेतु रिटर्न के चयन के समय प्रथमतया श्रेणियों में संवीक्षा प्रक्रिया के दौरान काम आ सकते थे। विभागीय अधिकारी निर्धारित जोखिम मानदण्डों के आधार पर रिटर्न का चयन करते हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि ये जोखिम मापदण्ड, सेवाओं के आयात पर आंकड़ों के विचार को शामिल नही करते, एसटी संवीक्षा नियमावली तथा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क दोनों के संदर्भ में निर्धारित

(परिशिष्ट 2.2) किए गए। हमने यह भी पाया कि निर्धारित संवीक्षा हेतु जोखिम मापदण्डों का आधार निर्धारिती द्वारा भरे गए रिटर्न में प्रस्तुत की गई जानकारी है। हालांकि हमने यह भी देखा कि बाहरी पैरामीटर के इन तथ्यों पर विचार हेतु अवसर है कि इकाई ने सुझाए गए स्थानीय कारकों में से एक है (निर्धारित पांच पैरामीटर से अलग) वे इकाईयां जिनका पिछले पांच सालों में ऑडिट नही किया है। तथापि हमने पाया कि चयनित कमिश्नरियों में आयात की सेवाओं से संबंधित प्रेषणों के मूल्य से सम्बन्धित आंकड़ों के अभाव में विचार संवीक्षा के लिए रिटर्न के चयन के दौरान अर्थ नहीं था। मंत्रालय ने सूचित किया (मार्च 2013) कि विभाग जोखिम मापदंडों के विकास के दौरान अन्यों के साथ इस पहलू पर भी विचार करेगा।

बॉक्स 2.2: गलत तरीके से ली गई छूट के व्याख्यात्मक मामले

क. जुलाई 2003 से व्यापार सहायक सेवा (बीएएस) पर एसटी लागू है अधिसूचना संख्या 18/2009-एसटी दिनांक 7 जुलाई 2009 के साथ पठित परिपत्र संख्या 118/12/2009-एसटी दिनांक 23 नवम्बर 2009 उस निर्यात माल के एफओबी मूल्य के एक प्रतिशत तक भारत के बाहर स्थित एजेंट को दिए गए कमीशन पर कुछ शर्तों के पूरा होने पर एसटी की छूट की अनुमति देता है जिसके लिए सेवाओं का उपयोग किया गया। इन शर्तों में एसटी निर्धारिती के रूप में वित्तीय अधिनियम की धारा 69 के तहत पंजीकरण तथा फॉर्म ईएक्सपी 2 में छह मासिक रिटर्न को जमा करने तथा फॉर्म ईएक्सपी I में सहायक आयुक्त को सूचना देना शामिल है।

मुम्बई I एसटी, मुम्बई II एसटी तथा ठाणे I आयुक्तालयों में सात निर्धारितियों[5] ने बीएएस के तहत प्रभार दर्शाते हुए निर्यात कमीशन के प्रति ₹ 12.57 करोड़ का प्रेषण किया। निर्धारिती आवश्यक शर्तों को पूरा करने का कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं कर सका। छह पेन धारक तो वित्त अधिनियम की धारा 69 के तहत पंजीकरण की मूल आवश्यकता को भी पूरा नहीं करते थे। शर्तों का पूरा न करना भारत के बाहर से प्राप्त हुई ऐसी सेवाओं पर ₹ 1.29 करोड़ के एसटी देयता बनाता है। मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2013) कि इन निर्धारितियों में से चार के बारे में मामले एन्टी -ईवेजन की जांच के अधीन हैं तथा आगे की प्रगति की सूचना दी जाएगी। एक निर्धारिती निर्यातक ने धारा 69 के अंतर्गत पंजीकरण बाद में करवा लिया है तथा दूसरा जून 2012 में एसटी रजिस्ट्रेशन ले चुका है।

2.27 दूसरे वास्तविक संवीक्षा प्रक्रिया के दौरान विभागीय लेखापरीक्षकों को संवीक्षा नियमावली में निर्धारित जांचों का पालन करना है। इन जांचों में धारा 66ए के तहत एसटी प्राप्तकर्ता के रूप में दायित्व की पूर्ति से संबधित जांच शामिल हैं। यद्यपि हमने लेखापरीक्षा के चयनित नमूने से उनके संबंधित अधिकार क्षेत्र के तहत आने वाली इकाईओं के लिए रिटर्न संवीक्षा के कार्य के बारे में चुनिन्दा कमिश्नरियों से सूचना मांगी तथा कमिश्नरियों से सूचना के लिए अब तक जवाब केवल नकारात्मक हैं। यह इस तथ्य के कारण हो सकता है कि एसटी रिटर्न की विस्तृत संवीक्षा हेतु निर्धारित मानदण्ड भरी गई रिटर्नों का मात्र 2 प्रतिशत है।

[5] सिकैवेन्ट साइंटिफिक लिमिटेड, रैनबो सिल्क, रमका सिल्क, एन्नेट टैक्नोलॉजीज, वोरा एक्सपोर्टस, गोयल ग्रेब तथा फायरस्टार इंटरनेशनल प्राइवेट लिमिटेड।

आन्तरिक लेखापरीक्षा

2.28 लेखापरीक्षा के लिए ईकाईयों के चयन हेतु स्थानीय जोखिम पैरामीटर के बीच लेखापरीक्षा नियमावली सूची एसटी को हाल ही में संशोधित (2011) किया तथा धारा 66ए के तहत जवाबदेही पर आधारित नए पैरामीटर शुरू किए। अन्यों के बीच ऐसे पैरामीटर पर आधारित चयन का प्रभाव कमिश्नरियों द्वारा बनाए निर्धारिती मास्टर फाइलों के नियमित अद्यतन पर निर्भर होगा। लेखापरीक्षा ने 10[6] कमिश्नरियों में निर्धारिती मास्टर फाइलों (प्राप्तकर्ता के रूप में निर्धारिती के पंजीकरण की स्थिति से संबंधित जानकारी को शामिल करते हुए) को अद्यतित न करना/अनियमित रूप से अद्यतित करना देखा। जैसाकि मंत्रालय के उत्तर में दर्शाया गया था (मार्च 2013) कुछ आयुक्तालयों (हैदराबाद IV एवं नोएडा) ने प्रतिक्रिया दी की अब वे निर्धारिती मास्टर फाईल बना रहे हैं एवं उनको उत्क्रम प्रभार से संबंधित डाटा के साथ अद्यतन कर रहे हैं। लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि आयुक्तालयों में जांच के लिए अन्य मानदण्डों में से, डीजी (लेखापरीक्षा) निर्धारिती मास्टरफाईलों के संतोषजनक रखरखाव एवं अद्यतन की जांच करे। हमने यह भी देखा कि एसटी निर्धारितियों के परिसरों पर आयोजित लेखापरीक्षाओं में विभागीय लेखापरीक्षकों द्वारा एसटी निर्धारिती परिसरों पर किए जाने वाली जाचों में से एक धारा 66ए देयता से संबंधित होती है। यह एसटी लेखापरीक्षा नियमावली के प्रावधानों में सूचिबद्ध सुझावों की अनुपालना के अनुसार है।

निदेशालय की भूमिका

2.29 देश में एसटी प्रशासन के क्रियान्वयन की देखभाल के लिए उत्तरदायी प्रमुख निकाय के रूप में एसटी निदेशालय को मुख्य क्षेत्रों जैसे सेवाओं के आयात के संबंध में डाटा की उपलब्धता सुनिश्चित करने में एक सक्रिय भूमिका निभानी चाहिए। आरबीआई/अधिकृत डीलरों एवं आयकर विभाग जैसे लेखापरीक्षा स्रोतों के पास उपलब्ध सेवाओं के आयात के संबंध में किए गए प्रेषणों पर डाटा के इस्तेमाल में की गई कार्रवाईयों को, यदि कोई है, से संबंधित डीजीएसटी से लेखापरीक्षा ने सूचना मागीं थी। हमने प्रक्रियाओं को सुव्यवस्थित करने एवं कर संग्रह में सुधार, कानून में परिवर्तन के लिए सिफारिशें, यदि कोई है, महानिदेशक (प्रणाली) को एसीईएस प्रणाली में सुधार के लिए आवश्यकताओं से संबंधित सुझावों, सीबीईसी/टीआरयू को दिए गए अन्य सुझावों इत्यादि से संबंधित उठाए गए कदमों के विवरण भी मागें (नवम्बर 2012)।

हम डीजीएसटी के उत्तर की प्रतिक्षा कर रहे हैं (मार्च 2013)। लेखापरीक्षा का सुझाव था कि विभाग को समीक्षा करनी चाहिए एवं यदि आवश्यकता हो, डीजीएसटी के सशक्तिकरण पर विचार करना चाहिए ताकि कार्यालय एसटी संबंधित मामलों में इससे अपेक्षित अपनी महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन कर सके। मंत्रालय ने कहा कि (मार्च 2013) एसटी निदेशालय का सशक्तिकरण एक समिति द्वारा जाँच के अधीन है, पहला कदम, यदि आवश्यकता है, कार्यालय को पुनः स्थापित करके बेहतर समन्वय सुनिश्चित करना हैं।

---

[6] मुम्बई एसटी-I,II, एलटीयू, हैदराबाद II एवं IV, कोलकाता एसटी, नोयडा, अहमदाबाद एसटी, पंचकुला एवं दिल्ली एसटी।

सिफारिशें

हमने सिफारिश की कि

क. विभाग सेवाओं के आयात से संबंधित एसटी देयता के संबंध में स्वैछिक अनुपालना की सीमा का निर्धारण करने के लिए, अधिकृत डीलरों के पास उपलब्ध डाटा के प्रयोग के लिए यथास्थान एक तंत्र स्थापित करने की व्यवहार्यता का पता लगाए।

सिफारिशों के साथ सहमत होते हुए, मंत्रालय ने कहा कि सेवाओं के आयात के लिए अधिकृत डीलरों से सूचना के संग्रह के लिए डीजी (लेखापरीक्षा), डीजीएसटी में विशेष सेल स्थापित किए गए हैं। डीजी (लेखापरीक्षा) ने नवम्बर 2011 में अधिकृत डीलरों के पास विदेशी विनिमय भुगतानों से संबंधित सूचना के संग्रहण एवं उपयोग के लिए एक प्रक्रिया की शुरूआत की थी, जिसमे अब तक 60 अधिकृत डीलरों से डाटा संग्रह किया है।

लेखापरीक्षा कर अन्तर विश्लेषण को सरल करने एवं स्वैछिक अनुपालन की सीमा का मूल्यांकन करने के लिए डाटा की पर्याप्तता सुनिश्चित करने के लिए अधिकृत डीलरों से डाटा संग्रह एवं इसके उपयोग की (स्पष्ट रूप से परिभाषित डीजीएसटी, डीजी (लेखापरीक्षा) की अन्तर भूमिकाओं) के साथ एक विश्वनीय प्रणाली की आवश्यक्ता को दोहराती है।

ख. सीबीईसी कर अन्तर/साँख्यिकी विश्लेषण को सरल बनाने के लिए सेवाओं के आयात से संबंधित विशिष्ट एसटी के भुगतान के लिए लेखाकरण संहिता (अथवा अन्य तंत्र) निर्धारित करने की व्यवहार्यता पर विचार करे। एक उपयुक्त तंत्र के निर्धारण के लिए सिफारिश को स्वीकार करते हुए, मंत्रालय ने कहा कि सेवाओं के आयात पर डाटा के लिए क्षेत्र उपलब्ध कराने के लिए एसटी-3 रिटर्न के फार्मेट पर पुनर्विचार किया गया है।

ग. मंत्रालय उपलब्ध स्त्रोतों के श्रेष्ठतम प्रयोग द्वारा राजस्व संग्रहण को बढ़ाने के लिए आयकर विभाग के पास उपलब्ध इलैक्ट्रानिक डाटा तक केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं एसटी विभाग के अधिकारियों की पहुँच को सक्षम करने के लिए कदम उठाने पर विचार कर सकता है।

सिफारिश के साथ सहमत होते हुए, मंत्रालय ने कहा, कि सीबीडीटी के साथ सूचना साझा करने के लिए रूपात्मकता पर कार्य करने के लिए एक समिति का गठन किया गया है एवं इस संबंध मे कार्य आरंभ किया जा चुका है।

घ. सेवाओं के आयात में तीव्र वृद्धि प्राधिकृत डीलर द्वारा भेजी गई रकम जारी करने से पहले प्रेषक द्वारा एसटी की देयता के पूरा करने के प्रमाण को एक पूर्व आवश्यकता के रूप में अपेक्षित करने के नियंत्रण की आवश्यकता की तरफ संकेत करती है।

मंत्रालय ने कहा कि एसटी मे सम्मिलित व्याख्यात्मक मुद्दों एवं संगणना में सम्मिलित जटिलताओं के कारण अधिकृत डीलर द्वारा एसटी के भुगतान की पुष्टि अथवा एसटी के लिए टीडीएस की शुरूआत व्यवहार्य नहीं है। मंत्रालय ने आगे सूचित किया कि वाँछित उद्देश्य वैकल्पिक रूप से आय कर अधिकारियों से डाटा प्राप्त करके प्राप्त किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा फिर से कहती है कि आय कर विभाग से अपेक्षित 15 सीए एवं 15 सीबी दस्तावेज प्राप्त करना यद्यपि एक सकारात्मक पहल है, परन्तु शायद यह विभाग के अनुपालन जाँच तंत्र को पर्याप्त सशक्त किये बिना राजस्व की पर्याप्त सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त ना हो। मंत्रालय सेवाओ के आयात की विनिर्दिष्ट आकस्मिकता में संव्यवहार आधारित एसटी के भुगतान के लिए प्रावधान बनाने के लिए, यदि आवश्यक हो, क) प्रपत्र 15 सीए (प्रेषक द्वारा वचन) एसटी देयता को भी कवर करने के लिए प्रपत्र 15 सीबी (लेखाकार द्वारा प्रमाणपत्र) के कार्यक्षेत्र को विस्तृत करने एवं ख) एसटी नियमों में संशोधन की व्यवहार्यता पर विचार कर सकता है।

ड़ विभाग ऐसी रिटर्न प्रस्तुत करने के लिए बाध्य व्यक्तियों की श्रेणियों मे से एक के रूप में अधिकृत डीलरों के साथ एक एआईआर प्रणाली की शुरूआत की आवश्यकता पर विचार करे; विभाग विशिष्ट चिन्हित स्त्रोत सहिंताओं पर आधारित सूचना के लिए कर प्रशासकों को सशक्त करने की संभावना का भी पता लगाए।

मंत्रालय ने कर अदाकर्ता पर अधिक बोझ पड़ने संबंधी चिंता जताई। यद्यपि यह सूचित किया गया कि विभाग कार्यान्वयन की व्यवहार्यता की जाँच करेगा।

च. विभाग जाँच के लिए रिर्टन चयन के उद्देश्य से सेवाओं के आयात के संबंध में भेजी गई रकम पर आधारित एक जोखिम मानदण्ड को शामिल किए जानें की संभावना पर विचार कर सकता है।

मंत्रालय ने यह कहते हुए सिफारिश को स्वीकार किया कि विभाग एस टी-3 रिर्टन की जाँच के लिए जोखिम मानदण्ड निर्धारित करते समय सेवाओं के आयात के संबंध में भेजी गई रकम पर जोखिम मानदण्ड के शामिल किए जाने की व्यवहार्यता पर विचार करेगा।

छ. आयुक्तालय सुनिश्चित करे कि आन्तरिक लेखा परीक्षा सैल सेवाओं के आयात से संबंधित सभी प्रासंगिक सूचना वाली अद्यातत निर्धारिती मास्टर फाइल बनाती है ताकि लेखापरीक्षा के लिए इकाईयों का चयन करते समय इस मानदण्ड के प्रतिफल को सक्षम किया जा सके।

सिफारिश के साथ सहमत होते हुए, मंत्रालय ने कहा कि वर्तमान एसटी लेखापरीक्षा मैनुअल पहले से ही इस पर विचार करता है। यद्यपि लेखापरीक्षा सिफारिश वर्तमान तंत्र के क्रियान्वयन के सशक्तिकरण से संबंधित है ताकि सेवाओं के आयात पर डाटा लेखापरीक्षा के लिए इकाईयों के चयन के लिए एक मानदण्ड के रूप में उपयोगी हो सके। चयनित आयुक्तालयों के पास सेवाओं के आयात पर डाटा संग्रह के लिए कोई तंत्र नही था। लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि आयुक्तालयों में जाँच के लिए अन्य मानदण्डों में से डीजी (लेखापरीक्षा) निर्धारिती मास्टर फाइलों के संतोषजनक रखरखाव एवं अद्यतन की जांच करे।

ज. विभाग समीक्षा करे एवं यदि आवश्यक हो, डीजीएसटी सैटअप के सशक्तिकरण पर विचार करे ताकि विभाग एसटी संबंधित मामलों में इससे अपेक्षित भूमिका का निर्वहन कर सके।

सिफारिश के साथ सहमत होते हुए, मंत्रालय ने कहा कि डीजीएसटी के सशक्तिकरण का मुद्दा पहले से ही एक समिति द्वारा जाँच के अधीन है।

झ. विभाग को अन्तर्राष्ट्रीय संव्यवहारों में अपवंचन की संभावना को सुव्यवस्थित रूप से कम करने के लिए निर्धारित सूचना जैसे कम्पनियों के रजिस्ट्रार के पास उपलब्ध कम्पनियों के लेखे, प्राप्त करने के लिए एक तंत्र स्थापित करने के लिए कार्यवाही शुरू करनी चाहिए।

मंत्रालय ने कहा कि प्रणाली विद्यमान है क्योंकि निगम मामले का मंत्रालय ने एमसीए-21 पोर्टल तक पहुचनें के लिए मुख्य आयुक्तों एवं डीजी (लेखापरीक्षा) को अनुमति दे दी थी। लेखापरीक्षा सिफारिश करता है कि मंत्रालय का निगम मामलों के मंत्रालय के पोर्टल पर डाटा क्षेत्र तक अधिक अधिकारियों की पहुँच के विस्तार के मामले को जारी रख सकता है।

अध्याय 3: कर देयता की पूर्ति करने से संबंधित मुद्दे

3.1 वित्त अधिनियम, 1994 अपेक्षा करता है कि जब एक व्यक्ति या व्यापार भारत के अलावा किसी अन्य देश से धारा 65 के उपबन्ध (105) मे विनिर्दिष्ट सेवा उपलब्ध कराता है, तो प्राप्तकर्त्ता को उपलब्ध कराई गई सेवा पर एसटी का भुगतान करना पड़ेगा। एक महत्वपूर्ण शर्त है कि प्राप्तकर्त्ता भारत में करयोग्य सेवा प्राप्त करे।

3.2 लेखापरीक्षा की प्रक्रिया के दौरान, हमने कई उदाहरणें देखे जहाँ निर्धारिती ने लेखापरीक्षा के समय तक अपनी एसटी देयता पूरी नही की थीं। जबकि कुछ उदाहरणों में हमने देखा कि निर्धारिती ने स्वयं को सेवा प्राप्तकर्त्ता के रूप में पंजीकृत नही कराया था जैसी कि सेवाओ का कराधान (भारत के बाहर से उपलब्ध कराई गई एवं भारत में प्राप्त) नियमावली, 2006 के नियम 4 के अन्तर्गत अपेक्षा की गई थी, अन्यों में या तो कर/ब्याज/दोनों का भुगतान नहीं किया गया था। हमने यह भी देखा कि वहाँ अन्य स्त्रोतो जैसे केन्द्रीय मंत्रालयों से सूचना संग्रह करने की संभावना थी, जिसका विभाग उपयोग नही कर सका। हमने एसटी (मूल्य निर्धारण) नियमावली, 2006 के अन्तर्गत करयोग्य सेवाओ के मूल्य के गलत निर्धारण के उदाहरण भी देखे। हमने कुछ मुद्दों पर भी प्रकाश डाला जहाँ हमें अधिसूचनाँए जारी करते समय विभाग की तरफ से एक स्थिर आधार की आवश्यकता महसूस हुई।

पंजीकरण की आवश्यकता

सेवा प्राप्तकर्ताओं के गैर पंजीकृत आयात का सुव्यवस्थित रूप से पता लगाने के लिए क्षेत्रीय ढ़ाँचे में किसी तंत्र के अभाव में कुछ निर्धारितियों द्वारा सेवाओं का कराधान (भारत से बाहर से उपलब्ध कराई गई एवं भारत से प्राप्त) नियमावली, 2006 के नियम 4 के अन्तर्गत अभी भी पंजीकरण (एसीईएस मे उपलब्ध डाटा के अनुसार) कराना शेष था।

3.3 सेवाओं का कराधान (भारत से बाहर से उपलब्ध कराई गई एवं भारत से प्राप्त) नियमावली, 2006 का नियम 4 अपेक्षा करता है कि भारत से बाहर से उपलब्ध कराई गई एवं भारत मे प्राप्त की गई कर योग्य सेवाओं का प्राप्तकर्ता पंजीकरण के लिए आवेदन करेगा । यद्यपि एसीईएस डाटा से, जैसा कि डीजी (प्रणाली) द्वारा उपलब्ध कराया गया, हमने देखा कि लेखापरीक्षा मे जाँच किए गए नमूनों मे से 132 निर्धारितियों द्वारा अभी तक नियम 4 के अधीन पंजीकरण कराना शेष था, यद्यपि वे वित्त अधिनियम की धारा 66ए के अन्तर्गत एसटी के भुगतान के लिए उत्तरदायी थे। इसके अतिरिक्त वहाँ क्षेत्रीय कार्यालयों मे पंजीकरण संबंधी प्रावधानों की अनुपालना सुनिश्चित करने की भी कोई प्रणाली नही थी। ऐसी एक प्रणाली का अस्तित्व कर योग्य सेवाओं के संबंध में भेजी गई रकम के बाहर की तरफ बहाव से संबंधित सूचना की उपलब्धता पर निर्भर होगा। यद्यपि मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2013) कि इस विषय पर व्यापार को शिक्षित करने के लिए समय-समय पर आयुक्तालयों में सेमिनार अयोजित किए जा रहे हैं एवं वैबसाईट का अद्यतन किया जा रहा है। लेखापरीक्षा ने देखा कि जुलाई 2012 को, सेवाओं के आयात के गैर पंजीकृत सेवा प्राप्तकर्त्ता का सुव्यवस्थित रूप से पता लगाने के लिए क्षेत्रीय ढ़ाँचों में कोई तंत्र नही था। हालाँकि डीजी (लेखापरीक्षा) ने एग्जिट कान्फ्रैंस के दौरान (मार्च 2013) कहा कि उनके कार्यालय ने नवम्बर 2011 तक 101 अधिकृत डीलरों में से 60 से भेजी गई रकम पर डाटा प्राप्त किया था (प्रयत्नों में सचिव

(राजस्व) से सचिव (बैंकिग) को 2012 में लिखा गया एक अर्धसरकारी पत्र सम्मिलित है,) यद्यपि ऐसा अकेला प्रयास बहुत सकारात्मक है परन्तु यह एक प्रणाली के अस्तित्व को पूरा नही करता। क्योंकि अभी तक 41 प्राधिकृत डीलरों जिनमें बड़े डीलर भी शामिल है, ने जवाब नही दिया था जो सूचना के प्रवाह के लिए अनिवार्य प्रणाली (जैसा वार्षिक सूचना रिटर्न द्वारा) की शुरूआत की आवश्कता को दर्शाता है।

एसीईएस ऐसे मामलों को चिन्हित नही करता जहाँ एसीईएस रिर्टन मे डाटा ने डाटाबेस में एसटी प्रेषक की श्रेणी के अद्यतन की आवश्यकता को उजागर किया।

3.4 भरे गए रिर्टन से हमने यह भी देखा कि कुछ निर्धारितियों ने सेवाओं के आयात से संबंधित एसटी प्रेषित किया था जबकि उनका सेवा प्राप्तकर्ता के रूप में सामर्थ्य में पंजीकरण नही था। एसीईएस ऐसे मामलों को चिन्हित नही करता अथवा डाटाबेस के स्व अद्यतन के लिए प्रावधान नही करता। डीजी (प्रणाली) ने पुष्टि की कि एसीईएस प्रणाली ऐसे मामलों में अपवाद रिपोर्ट के सर्जन के लिए प्रावधान नही करती। एग्जिट कान्फ्रेंस के दौरान महानिदेशक (प्रणाली) ने कहा कि निर्धारिती को एसटी-1 पंजीकरण प्रपत्र में किसी आशोधन की पहल करनी होगी। उन्होने जोड़ा कि जबकि एसीईएस रिटर्न में प्रविष्टियों पर आधारित आटो-पोपुलेटिंग पंजीकरण प्रपत्र के लिए सुझाओं को अपनाना संभव ना हो, सही तरीका यही होगा कि निर्धारितियों के लिए रिर्टन भरने से पहले इसे एक अनिवार्य प्रक्रिया बनाकर उसके पंजीकरण प्रपत्रों मे डाटा के संशोधन को अनिवार्य बना दिया जाए। मंत्रालय प्रणाली में इसे समन्वित करने के लिए इस की जाँच कर सकता है।

अनाधिकृत व्यक्तियों द्वारा भेजें हुए धन से संबंधित डाटा के विश्लेषण की आवश्यकता

3.5 लेखापरीक्षा द्वारा चयनित नमूनों में, हमने विभाग के पास या तो सेवाप्रदाता अथवा विनिर्माताओं के रूप मे पंजीकृत इकाईयों को कवर किया था। यद्यपि आरबीआई/प्राधिकृत डीलरों से प्राप्त डाटा से, हमने देखा कि वहाँ कई ऐसे उदाहरण हो सकते थे जहाँ पक्षकार के विदेश से सेवाओं के प्राप्तकर्त्ता होने के कारण भुगतान योग्य कर प्रेषित नहीं किया था। 50 से ज्यादा अधिकृत डीलरों से वर्ष 2007-11 के लिए डाटा ने 20,000 से ज्यादा सेवा प्राप्तकर्त्ताओं की तरफ संकेत किया जिन्होने चिन्हित 37 उद्देश्य संहिताओं के अन्तर्गत धन भेजा था परन्तु उनके पास एसीईएस के अन्तर्गत पंजीकरण नही था। चयनित आयुक्तालयों ने अधिकृत डीलरों के पास उपलब्ध डाटा का विश्लेषण/संग्रह नहीं किया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि यह केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अन्वेषण के महानिदेशक सहित विभागीय अधिकारियो के लिए सेवाओं के आयात के संबंध में कर के अपवंचन पर नियंत्रण करने के लिए सूचना का एक स्त्रोत हो सकता है। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा को डीजीसीईआई को डाटा के अग्रेषण के बारे में सूचित किया। मंत्रालय ने एग्जिट कान्फ्रैंस के दौरान भी सूचित किया कि महानिदेशक (लेखापरीक्षा) ने इसी प्रकार के लगभग 450 अपंजीकृत सेवा प्राप्तकर्त्ता देखे थे। बहुत मामलों में, प्रेषकों ने गलत उद्देश्य संहिता दर्शाई थी, अथवा प्रेषण माल की खरीद के लिए था अथवा अधिकृत डीलरों ने गलत तरीके से डाटा प्रस्तुत किया था। लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि विभाग अधिकृत डीलरों द्वारा डाटा प्राप्ति की गुणवत्ता में वृद्धि के लिए आवश्यकता की माँग के लिए आरबीआई पर जोर दे। लेखापरीक्षा यह भी सिफारिश करती है कि

विभाग अधिकृत डीलरों से डाटा के संग्रह, इसके विश्लेषण एवं तत्पश्चात अनुवर्तन के संबंध में डीजीएसटी, डीजी (लेखापरीक्षा) एवं डीजीसीईआई विभिन्न कार्यालयों के बीच जैसे उत्तरदायित्व को बाँटने पर विचार कर सकता है। उदाहरण के लिए गैर-पंजीकृत सेवा प्राप्तकर्त्ताओं से संबंधित अनुवर्त्तन को महानिदेशक (लेखापरीक्षा) का उत्तरदायित्व नही कहा जा सकता।

पंजीकृत विनिर्माताओं द्वारा देयताओ की गैर पूर्ति

कुछ विनिर्माता जो सेवाओं के आयात श्रेणी के तहत कर के भुगतान के लिए उत्तरदायी थे, एसटी का भुगतान करने में विफल थे।

3.6 चयनित केन्द्रीय उत्पाद शुल्क निर्धारितियों (विभाग के पास पंजीकृत विनिर्माता) के अभिलेखों की जाँच के दौरान, हमने ब्याज एवं जुर्माना रहित ₹ 2.52 करोड़ की एसटी वाले 19 मामलों में एसटी की नहीं/कम उगाही पाई। हमने कुछ मामलों को नीचे दर्शाया है।

बाक्स 3.1: विनिर्माताओं द्वारा एसटी देयताओं की पूर्ति ना करने के निदर्शी मामले

क. बैंगलूरू एसटी आयुक्तालय में, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के पास एल्युमिनियम निष्कासन, पार्श्वचित्र एवं एक्सेसरीज जैसे उत्पाद शुल्क योग्य माल के डीलर के रूप में पंजीकृत मैसर्ज हाइड्रो बिल्डिंग सिस्टम प्रा. लि. ने ना तो प्राप्तकर्त्ता अथवा न ही सेवाओं के प्रदाता के रूप मे पंजीकरण कराया था। निर्धारिती ने स्वीजरलैंड में मुख्यालय वाली अपनी मुख्य कम्पनी मैसर्ज हाईड्रो एल्यूमिनियम एसए के साथ सूचना तकनीकी साफ्टवेयर सेवाओं, तकनीकी सहायता, प्रबंधन सेवाओं इत्यादि के लिए एक अनुबंध किया था एवं उपरोक्त सेवाओं के लिए 2009-10 से 2011-12 की अवधि के दौरान ₹ 3.51 करोड़ का भुगतान किया। हमने देखा कि निर्धारिती ने ₹ 36.23 लाख की (ब्याज-रहित) लागू एसटी का भुगतान नही किया था। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष के आधार पर आयुक्तालय द्वारा दिनाँक 6 दिसम्बर 2012 को कारण बताओ ज्ञापन के जारी किये जाने की सूचना दी (मार्च 2013)।

ख. जयपुर I आयुक्तालय मे मैसर्ज आशीमोरी इण्डिया प्रा. लि. ने ₹ 91.15 लाख के देय एसटी के प्रति तकनीकी जाँच, निरीक्षण एवं प्रमाणीकरण सेवाओं पर ₹ 76.79 लाख की एसटी का भुगतान किया। इसके परिणामस्वरूप ब्याज समेत ₹ 19.82 लाख के एसटी का कम भुगतान हुआ। मंत्रालय ने सूचित किया (मार्च 2013) कि इसके इंगित किये जाने पर निर्धारिती ने ब्याज समेत ₹ 19.82 लाख की राशि जमा करवा दी थी।

निर्यात उन्मुख इकाईयों की एसटी देयता

विभाग के पास विकास आयुक्तों के पास उपलब्ध ईओयूज द्वारा सेवाओं के आयात से संबंधित सूचना का उपयोग करने की कोई प्रणाली नही थी।

3.7 सेवाओं का आयात करने वाली निर्यात उन्मुख ईकाइयों के संबंध में एसटी देयता से कोई छूट नही है। विदेशी व्यापार नीति के अन्तर्गत, प्रत्येक ईओयू को संबंधित विकास आयुक्त के कार्यालय में एक वार्षिक निष्पादन प्रतिवेदन प्रस्तुत करना अनिवार्य है। वार्षिक निष्पादन प्रतिवेदन अन्य बातों के साथ साथ ईओयूज से सेवाओं के आयात पर (रायल्टी, तकनीकी,कमीशन इत्यादि) विदेशी विनियम प्रवाह के विवरण उपलब्ध कराना अपेक्षित करता है। बैंगलूरू में केवल ईओयूज के साथ डील करने वाले मण्डल इस प्रश्न पर कि क्या इसके पास ईओयूज द्वारा विकास आयुक्त के

कार्यालय के पास उपलब्ध वार्षिक निष्पादन प्रतिवेदन के रूप में प्रस्तुत सूचना को सेवाओं के आयात के संबंध में ईओयूज की देयता का निर्धारण करने के लिए एक सहायता के रूप में प्रयोग करने के लिए एक प्रणाली है, उत्तर प्रतिक्षित है।

निम्नलिखित मामले में लेखापरीक्षा में पाया कि ईओयू ने एसटी देयता को पूरा नहीं किया था।

बॉक्स 3.2: ईओयू द्वारा देयता पूरी न करने का निदर्शी मामला

बैंगलोर एसटी कमिश्नरी में एक 100 प्रतिशत निर्यात उन्मुख इकाई मै. कात्रा फाईटोकैम (इण्डिया) प्रा. लिमिटेड ने व्यापार में सुधार से संबंधित सेवाओं के लिए स्विटजरलैण्ड में पंजीकृत एक कम्पनी मैबरीना जीएमबीएच के साथ करार किया था और 2009-10 से 11-12 के बीच ₹ 2.22 करोड़ दिए। अपनी सेवाएं निर्यात करने वाला मैबरीना, स्विटजरलैण्ड का करदाता निवासी, इस करार के अन्तर्गत स्विस वैट के अधीन नहीं था। हमने देखा कि कम्पनी के पास प्राप्तिकर्ता या सेवाप्रदाता के रूप में एसटी पंजीकरण नहीं था। निर्माता कम्पनी ने ब्याज के अलावा ₹ 22.85 लाख के देय एसटी का भुगतान नहीं किया था और विभाग द्वारा उक्त को संवीक्षा या लेखापरीक्षा प्रक्रिया से माध्यम से इंगित नहीं किया गया था। मंत्रालय ने ₹ 34.57 लाख (ब्याज सहित) की वसूली की सूचना दी (मार्च 2013)।

3.8 लेखापरीक्षा ने सिफारिश की थी कि विभाग एसटी देयता के निर्धारण के लिए विकास आयुक्त के कार्यालय में उपलब्ध निर्यात उन्मुख इकाईयों से संबंधित टैपिंग डाटा पर प्रमुखता से विचार करे। मंत्रालय ने कहा (मार्च 2013) कि इसकी जांच की जाएगी।

3.9 सेवा प्रदाता/प्राप्तिकर्ता के रूप में पंजीकृत निर्धारितियों के संबंध में हमारी लेखापरीक्षा संवीक्षा में हमने ₹ 194.11 करोड़ (ब्याज के अलावा) के 236 मामलों में कर का उदग्रहण न होना/कम होना पाया।

करयोग्य सेवाओं का मूल्यांकन

3.10 वित्त अधिनियम की धारा 67(1) अभिकल्पित करती है कि अपने मूल्य के संदर्भ में किसी करयोग्य सेवा पर प्रभार्य एसटी, दी गई ऐसी सेवाओं के लिए सेवा प्रदाता द्वारा ली गई सकल राशि होनी चाहिए। लेखापरीक्षा ने कुछ मामलों में अननुपालन देखा हमने ऐसे एक उदाहरण पर चर्चा नीचे की है।

बॉक्स 3.3: करयोग्य सेवाओं के गलत मूल्यांकन का निदर्शी मामला

भुवनेश्वर I आयुक्तालय में मै. धर्मा पोर्ट कम्पनी लि. द्वारा विदेशी सेवा प्रदाता द्वारा दी गई ड्रेजिंग सेवाओं के प्रति दी गई राशि में 2011-12 के दौरान बंकरिंग प्रभार के लिए ₹ 24.85 करोड़ शामिल थे जिन पर ₹ 2.56 करोड़ की लागू एसटी नहीं दी गई थी। कम्पनी द्वारा चेलचार्ट (यूके) लि. के साथ किया गया ठेका एक विशिष्ट ट्रेलिंग संक्शन होपर ड्रेजर (टीएसएचडी) का उपयोग करते हुए विशिष्ट क्षेत्रों में ड्रेजिंग कार्य करने के लिए दिया गया था। ठेका में कहा गया था कि मालिक ईंधन की आपूर्ति अपने खर्चे पर करेगा। भाड़े पर लेने वाला ईंधन मूल्य समायोजन के लिए ईंधन की आपूर्ति के लिए यूएसडी 18000 यथानुपात प्रतिदिन पर नियत की गई राशि देगा। करयोग्य सेवाओं का मूल्य ली गई सकल राशि होगा, लेखापरीक्षा ने ड्रेजिंग ठेका में शामिल बंकरिंग के लिए भुगतान पर एसटी देयता को इंगित किया। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया।

3.11 हमने देखा कि रॉयल्टी के रूप में सहयोगी कम्पनियों को भेजा गया धन यद्यपि सामान्य था, कई मामलों में एसटी देयता पूरी नहीं हुई या आंशिक रूप से पूरी हुई थी जिससे प्रतिफल के भाग को सम्मिलित नही किया गया। वित्त अधिनियम की धारा 67 की व्याख्या स्पष्ट करती है कि सहयोगी एंटरप्राइजेज सहित लेन-देन के संबंध में ली गई सकल राशि किसी खाते में क्रेडिट की गई या डेबिट की गई राशि शामिल होगी, जैसा मामला हो, चाहे उसे "उचंत खाता" अथवा किसी , अन्य नाम से एसटी के भुगतान के लिए उतरदायी एक व्यक्ति के खाता बही में हो। एसटी नियमों के नियम 6(1) की व्याख्या आगे स्पष्ट करती है कि ऐसे मामले में करयोग्य सेवा के मूल्य के प्रति प्राप्त किए गए किसी भुगतान में अन्य खाते जैसा मामला हो, में क्रेडिट की गई या डेबिट की गई कोई राशि शामिल है चाहे उसे "उचंत खाता" कहे या किसी अन्य नाम से, एसटी के भुगतान के लिए उतरदायी एक व्यक्ति के खाता बही में हो। यहां तक कि कर निर्धारण के बिन्दु में यह परंतुक शामिल है कि जहां सेवा प्रदाता व्यक्ति भारत से बाहर रहता है, सहयोगी एन्टरप्राइजेज के संबंध में कर निर्धारण का बिन्दु सेवा प्राप्त करने वाले व्यक्ति के लेखा बही में डेबिट की तिथि या भुगतान की तिथि होना चाहिए, या जो पहले हो।

3.12 हमने अननुपालन के कुछ उदाहरण देखे। हमने ऐसे दो मामलों पर नीचे चर्चा की है। दूसरे निदर्शन के संबंध में हमने देखा कि यद्यपि कोई वास्तविक भुगतान नहीं हुआ था, सेवा प्राप्तकर्ता की लेखा बही ने प्रावधान निर्माण के माध्यम से डेबिट की गई राशि दर्शाई।

बॉक्स 3.4: निदर्शी मामलें जहां रॉयल्टी भुगतान के संबंध में सहयोगी एन्टरप्राइजेज द्वारा एसटी देयता पूरी नहीं की गई थी।

क. मुम्बई एसटी - II आयुक्तालय में मै. ओटिस ऐलिवेटर्स (इण्डिया) ने 2008-09 और 2009-10 के दौरान विदेशी मुद्रा में मै. ओटिस ऐलिवेटर कम्पनी, न्यूजर्सी को ₹ 19.76 करोड़ की रॉयल्टी दी। निर्धारिती ₹ 2.09 करोड़ के एसटी का देनदार था। मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2013) कि चूकिं निर्धारिती ने कर देयता का भुगतान कर दिया है। हम उक्त के ब्यौरे की प्रतिक्षा कर रहे है।

ख. मुम्बई I आयुक्तालय में मै. हिन्दुस्तान यूनिलिवर लिमिटेड ने 2008-09 से 2010-11 की अवधि के दौरान रॉयल्टी भुगतान के प्रति ₹ 514.63 करोड़ विदेश में स्थित धारक कम्पनी यूनिलिवर पीएलसी और अन्य संबंधित सहयोगियों को प्रेषित किए लेन-देन सहयोगी एन्टरप्राइजेज के बीच होने के कारण एसटी 3 रिटर्न में दर्शाए गए एसटी भुगतानों के करयोग्य मूल्यों में एसटी भुगतान के देनदार व्यक्ति की लेखा बही में शामिल राशि भी सम्मिलित होगी। एसटी रिटर्न के साथ रॉयटी भुगतानों के मिलान से पता चला कि निर्धारिती ने ₹ 282.23 करोड़ पर एसटी नही दी थी। जिसके परिणामस्वरूप् एसटी का कम भुगतान ₹ 30.41 करोड़ था। अन्य बातों के साथ-साथ मंत्रालय ने सूचना दी (मार्च 2013) कि निर्धारिती ने तिमाही आधार पर रॉयल्टी की गणना की और तदनुसार विदेशी इकाई के लिए क्रेडिट नोट जारी किया। इसके अतिरिक्त वर्ष की अन्तिम तिमाही के लिए, वे एक प्रावधान बनाते हैं क्योंकि वास्तविक आंकड़े उपलब्ध नहीं होते। निर्धारिती ने रॉयल्टी के वास्तविकरण पर उक्त के लिए कर देयता का भुगतान किया। मंत्रालय ने कहा कि यह स्वीकार्य प्रतीत होता था। तथापि, यह अधिसूचना सं. 19/2008 दिनांक 10 मई 2008 में प्रस्तुत एसटी नियमावली के नियम 6(1) की व्याख्या के विरूद्ध जाता है।

करयोग्य मूल्य के निर्धारण पर कर कटौती को शामिल न करना

निर्धारिती ने आयकर कानून के अन्तर्गत स्त्रोतों पर कर कटौती को छोड़ने के द्वारा सेवा कर उद्देश्यों के लिए करयोग्य सेवाओं के मूल्य का गलत निर्धारण किया था।

3.13 धारा 66 ए के प्रावधानों के अन्तर्गत प्राप्त की गई कर योग्य सेवाओं का मूल्य अन्य बातों के साथ-साथ दी गई सेवाओं के लिए प्राप्त किए गए वास्तविक प्रतिफल के समान है। इसका अर्थ है कि निर्धारिती को आयकर कानून के अन्तर्गत कटौती की गई राशि पर विचार करना होगा क्योंकि एसटी गणना के लिए सेवा के करयोग्य मूल्य प्राप्त करते समय कर कटौती धारा 195 के तहत् की गई थी।

बॉक्स 3.5: निदर्शी मामला जहाँ निधारिती ने करयोग्य मूल्य की संगणना में टीडीएस को छोड़ दिया।

क. कोच्ची आयुक्तालय में मै. कोचीन शिपयार्ड लि. ने विभिन्न विदेशी सेवा दाताओं को 2009-10 से 2011-12 की अवधि के दौरान ₹ 179.23 करोड़ दिए; इसने उसके लिए एसटी भी दिया । तथापि, इकाई ने करयोग्य सेवा के मूल्य की गणना करते समय आयकर कटौती को छोड़ दिया, जिसके कारण ₹ 2.43 करोड़ की कम एसटी का भुगतान हुआ। लेखापरीक्षा की आपत्तियों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने सूचना दी (मार्च 2013) कि आयुक्तालय ने निर्धारिती को कारण बताओं नोटिस दिनांक 19 अक्तूबर 2012 जारी कर दिया था।

प्रभारों की प्रतिपूर्ति

3.14 वित्त अधिनियम की धारा 67 में ऐसे मामलों में जहां प्रतिफल का मूल्य निश्चेय नहीं है में करयोग्य सेवाओं के मूल्य निर्धारण के उद्देश्य के लिए एसटी (मूल्य निर्धारण) नियमावली, 2006 के अनुपालन का प्रावधान है। एसटी (मूल्य निर्धारण) नियमावली, 2006 का नियम 5 विचार करता है कि करयोग्य सेवाएं उपलब्ध कराते समय सेवादाता द्वारा प्राप्त लागत को दी गई करयोग्य सेवा के लिए प्रतिफल के रूप में समझना चाहिए और इसे करयोग्य सेवा के मूल्य में शामिल किया जाना चाहिए। लेकिन यह सेवाओं के आयात के संबंध में अनुप्रयोज्य नहीं था क्योंकि नियम में (जुलाई 2012 से पहले) प्रावधान था कि धारा 66ए के प्रावधानों के अन्तर्गत प्राप्त की गई करयोग्य सेवा का मूल्य ऐसी राशि होना चाहिए जो कि दी गई सेवाओं के लिए लिए गए वास्तविक प्रतिफल के बराबर हो।

3.15 ऐसे मामलों में जहां सहयोगी एन्टरप्राईज ने अन्य पार्टी के लिए लागत उपलब्ध कराई, लेखापरीक्षा ने देखा सामान्यतः यहां देश से बाहर स्थित अन्य पार्टी द्वारा सेवा के प्रावधान को दर्शाते विशिष्ट ठेके या बीजक नहीं थे। तथापि, लेखापरीक्षा ने माना कि क्षेत्रीय कार्यालयों और लेखापरीक्षा पार्टियों के निरन्तर को लाभान्वित करने के लिए जैसा संबंधित पार्टी डिस्कलोजर में दर्शाए गए भारतीय पार्टी द्वारा परियोजना व्यय की प्राप्ति जैसे आकस्मिक व्ययों को कवर करने वाले स्पष्टीकरण की आवश्यकता हो सकती है- चाहे ऐसे व्यय की प्राप्ति अन्य पार्टी द्वारा सेवा के प्रावधान को प्रमाणित करने वाली समझी जाए और चाहे ऐसे मामलों में इसे सकल राशि प्रभार से संबंधित धारा 67 की व्याख्या के अन्तर्गत कवर समझा जाए ।

एग्जिट कॉन्फ्रैंस के दौरान मंत्रालय ने अभिस्वीकृति दी कि यह गहन अन्वेषण के लिए आधार हो सकता है। हमने लेखापरीक्षा द्वारा देखे गए दो मामलों पर चर्चा नीचे की है ।

क. बैंगलोर एसटी आयुक्तालय में मै. एक्सचेंजिंग सॉल्यूशन्स लिमिटेड (यूएसए, यूके और सिंगापुर में सहायक) ने व्यापार प्रोसेस आऊटसोर्सिंग (बीपीओ) और सूचना तकनीकी सेवाओं का उत्तरदायित्व लिया। विदेशी मुद्रा में व्यय में 2008 और 2010 के बीच ₹ 58.83 करोड़ का परियोजना कार्य व्यय शामिल था जिस पर, यदि लागू हो, ₹ 6.06 करोड़ की एसटी देयता होगी। विदेशी सहायक ने तीसरी पार्टी या ग्राहक के साथ ठेका किया था। निर्धारिती सॉफ्टवेयर के विकास के लिए मुख्य रूप से जिम्मेदार था और सहायक स्वतंत्र तीसरी पार्टियों के साथ ठेका को अन्तिम रूप देने में सलंग्न प्रमुख सत्व था। विदेशी सहायक ने निर्धारिती के लिए सारे मार्किटिंग कार्य निष्पादित किए है। विदेश में विकसित किए गए सॉफ्टवेयर की सभी तकनीकी कोडिंग और दस्तावेजीकरण के कार्यान्वयन की जिम्मेदारी एक्सचेंजिंग सोल्यूशन्स लिमिटेड पर थी और विदेशी सहायक तीसरी पार्टियों ऑनसाईट को सेवाओं की समय पर आपूर्ति के लिए जिम्मेदार थे। समय - समय पर विदेशी सहायक ने ट्रांसफर प्राइसिंग मॉडल के अनुसार ऑनसाईट राजस्व (तीसरी पार्टी के ग्राहकों से प्राप्त) और एक्सचेंजिंग इण्डिया से ऑनसाईट लागत दोनों को क्रॉस-चार्ज किया। निर्धारिती ने निश्चयपूर्वक कहा कि इसने केवल सहायकों को सेवाओं का निर्यात किया और यहां सेवाओं का आयात नहीं किया गया था। विदेशी सहायक ने धारक कम्पनी को कोई बीजक जारी नहीं किया था, जबकि निर्धारिती ने सहायक का बीजक जारी किया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि स्वंय को स्वीकार्यनुसार निर्धारिती ही वह पार्टी था जो समग्र परियोजना प्रबंधन के लिए जिम्मेदार था। निर्धारिती ने परियोजना व्यय को विदेशी प्रेषण में प्राप्त किया था जैसाकि संबंधित पार्टी के डिस्कलोजर में दर्शाया गया है। केवल भारतीय धारक कम्पनी द्वारा प्राप्त की गई सेवाओं और भारतीय निर्धारिती से ऑनसाईट लागत का क्रॉस चार्ज के बीजक द्वारा निर्धारिती वित्त अधिनियम की धारा 66(ए) के अन्तर्गत एसटी देयता की आवश्यकताओं से बाहर निकल सकता था। सीईआरए ने 2 जुलाई 2012 को विभाग को लेखापरीक्षा की आपत्ति जारी की। विभाग ने आपत्ति (दिसम्बर 2012) को स्वीकार करते समय सूचना दी कि 2007 -12 के दौरान की अवधि के लिए ₹ 23.59 करोड़ के लिए कारण बताओं नोटिस जारी किया था और मामले की जाँच अपवंचन निरोधक विंग द्वारा की गई थी।

मंत्रालय ने बाद में सूचना दी (मार्च 2013) कि विभाग ने पहले से ही मामले को नोटिस कर लिया था और यह कि अन्वेषण में आयुक्तालय की अपवंचन निरोधक विंग ने 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान ट्रांसफर प्राइसिंग मॉडल- आईटी सेवाएं और अन्य सेवाओ पर एसटी के कम भुगतान को पाया। लेखापरीक्षा ने देखा कि अपवंचन निरोधक विंग ने तथ्यों की जांच के लिए 17 अगस्त 2012 को निर्धारिती के परिसर का दौरा किया था और 19 अक्तूबर 2012 को ₹ 23.59 करोड़ के लिए कारण बताओं नोटिस जारी किया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सहभागी एन्टरप्राइजेज के मध्य लेन-देन के संबंध में, जिनमें से एक करयोग्य क्षेत्र से बाहर था, वहां हमेशा एक सम्भावना थी कि सेवाएं जो करयोग्य क्षेत्र से बाहर एक पार्टी द्वारा दूसरी को प्रतिफल के लिए उपलब्ध कराई गई थी, प्रमाण (बीजक आदि की अनुपस्थिति) की कमी से ग्रसित हो सकती थी। अतः विभिन्न क्षेत्रीय ढांचों एवं लेखापरीक्षा पार्टियों के बीच व्याख्या की निरंतरता को बढ़ाने के लिए सीबीईसी के लिए निर्देश/स्पष्टीकरण जारी करना वांछित है

कि आकस्मिकताएं जैसे भारतीय पार्टी द्वारा उठाए गए परियोजना व्यय जैसाकि संबंधित पार्टी उदघोषणाओं में दर्शाया गया है को दूसरी पार्टी द्वारा सेवाओं के प्रामाणिक प्रावधान के रूप में लिया जाए। सीबीईसी स्पष्टीकरण पर विचार कर सकता है कि क्या "सकल प्रभारित राशि पर धारा 67 में व्याख्या ऐसे व्यय को कवर करती है। इसे स्वीकार करते समय कि यह विस्तृत अन्वेषण के लिए आधार हो सकता था, मंत्रालय ने कहा कि नए कानून एवं प्रावधानों की स्थिति सेवा नियमावली, 2012 के मद्देनजर स्पष्टीकरण की कोई आवश्यकता नहीं है। लेखापरीक्षा ने दोहराया है कि धारा 65 (44) के अन्तर्गत सेवा की प्रतिफल समेत एक गतिविधि के रूप में नई परिभाषा दिए जाने एवं प्रावधानों की स्थिति नियमावली 2012 के बाद भी वहां समान परिस्थितियों के अलग-अलग उपचारों की सम्भावना है क्योंकि सेवा के अस्तित्व को निर्धारित करने के आधारभूत मुद्दे का समाधान, सेवा नियम के प्रावधान की स्थिति पर विचार करने से पहले किया जाना था।

ख. मुम्बई I आयुक्तालय में मै. जेट एयरवेज (इण्डिया) लि. ने अपने संबंधित सहायकों को स्टाफ लागत, संचार लागत, किराए और अन्य प्रशासनिक लागतों की प्रतिपूर्ति की। दिनांक 13 जून, 2005 को मै. जेट एयरवेज (इंडिया) लि. और मै. जेट एयरवेज इण्डिया आईएनसी यूएसए में के मध्य करार में प्रावधान था कि मै. जेट एयरवेज ऑफ इण्डिया न्यूजर्सी शाखा कार्यालय में मै. जेट एयरवेज (इण्डिया) लि. का प्रचालन करने के उद्देश्य के लिए अपने दायित्व पर कार्मिक भर्ती करेगा। निर्धारिती ने 2009-10 से 2011-12 की अवधि के दौरान ₹ 154.09 करोड़ व्ययों की प्रतिपूर्ति के प्रति दिए, जिनमें से ₹ 57.09 करोड़ से संबंधित विवरण अभी प्रस्तुत किए जाने है, यदि लागू हो,तो इसकी एसटी देयता ₹ 5.88 करोड़ होगी।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2013) कि मै. जेट एयरवेज (इण्डिया) लि. के हवाई प्रचालन से संबंधित भारत से बाहर विभिन्न स्थलों पर हुए प्रशासनिक व्यय जैसे कि कार्यालय भाड़ा, केटरिंग, कार्यालय उपस्कर की मरम्मत, कार्गो प्रभार, कार्यालय का बीमा आदि उनकी तरफ से उनके संबंधित सहयोगी द्वारा किए गए है और उनकी प्रतिपूर्ति संबंधित सहायक द्वारा दिए गए डेबिट नोट की रसीदों के वास्तविक आधार पर की गई है। चूंकि धारा 66ए(2) के अन्तर्गत, विदेशी स्थानों को अलग प्रतिष्ठान के रूप में समझा जाता है तो एसटी देयता उत्पन्न नहीं होती।

मंत्रालय का जवाब स्वीकार्य नहीं है चूंकि भारत से बाहर अलग प्रतिष्ठान द्वारा दी गई सेवाएं व्यापार समर्थन सेवा/ व्यापार सहायक सेवा की प्रवृति में होंगी अर्थात भारतीय कम्पनी सेवाओं के कराधान (भारत के बाहर से उपलब्ध कराई गई और भारत में प्राप्त की गई) नियमावली, 2006 के नियम 3(iii) के अन्तर्गत कवर होंगी। भारत के बाहर एन्टरप्राइजेज द्वारा दी गई सेवाओं का लाभ भारत में स्थित सहयोगी एन्टरप्राइजेज से अर्जित किया है, इसलिए, सेवा प्राप्तकर्ता के रूप में परवर्ती विपरित प्रभार तंत्र के अन्तर्गत देनदार था।

केन्द्रीय मंत्रालयों और आरबीआई में उपलब्ध डाटा का उपयोग

विभाग में कुछ अन्य मंत्रालयों और आरबीआई के पास उपलब्ध सूचना का समय-समय पर निर्धारण करने के लिए प्रणाली नहीं थी।

3.16 लेखापरीक्षा ने पाया कि कुछ प्रकारों के लेन-देन जैसाकि विदेशी सैटेलाईट में ट्रासपोन्डर स्पेस किराए पर लेना, लीज भाड़े एयरक्राफ्ट लीज पर लेने का भुगतान के लिए और परामर्शदाता

सेवाओं के लिए भुगतान किया गया धन प्रेषण निर्धारित सीमा से अधिक हो, तो संबंधित केन्द्रीय मंत्रालय/आरबीआई का पूर्व अनुमोदन/सूचना आवश्यक है। विभाग वार्षिक सूचना रिटर्न या अन्य समान तंत्र के माध्यम से ऐसी सूचना का लाभ उठाने की सम्भावना पर विचार कर सकता है। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित उदाहरणों में एसटी देयता के पूरा न होने को देखा जिनमें से दो को आंतरिक लेखापरीक्षा ने पहले ही इंगित किया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि यह सुनिश्चित करने के लिए की इस प्रवृति का कोई उच्च मूल्य लेन-देन विभाग द्वारा कवर होने से ना रह जाए, विशिष्ट प्रवृत्ति के ऐसे उच्च मूल्य लेन-देनों पर संबंधित निगरानी मंत्रालय/आरबीआई इत्यादि डाटा की प्राप्ति एवं उपयोग के लिए एक तंत्र स्थापित करने की अत्यधिक आवश्यकता है। मंत्रालय ने उत्तर दिया कि (मार्च 2013) इसकी व्यवहार्यता की जांच की जाएगी।

बॉक्स 3.6: लेनदेन के निदर्शी मामले जहाँ केन्द्रीय मंत्रालयों/आरबीआई की पूर्व स्वीकृति/सूचना आवश्यक थी।

क. मुंबई एसटी-I आयुक्तालय में मैसर्स ज़ूम एंटरटेनमेंट नेटवर्क लिमिटेड ने वर्ष 2007-08 से 2009-10 के लिए ट्रांसपोंडर प्रभार और वेबसाइट प्रभार के प्रति विदेशी मुद्रा में ₹ 5.21 करोड़ का भुगतान किया जिस पर वह ब्याज सहित ₹ 85.65 लाख के एसटी के भुगतान का उत्तरदायी था। विदेश में प्रेषण को शामिल करके टेलीविज़न चैनलों या इंटरनेट सेवा प्रदाताओं द्वारा इस प्रकार किराये पर लेना भारत से प्रेषण पर आरबीआई के मुख्य परिपत्र के अनुसार संबंधित[7] मंत्रालयों की स्वीकृति से होना आवश्यक है। मंत्रालय ने उत्तर दिया कि आंतरिक लेखापरीक्षा ने मुद्दा अगस्त 2011 में उठाया।

ख. बैंगलुरू एसटी आयुक्तालय में, मैसर्स डेकैन चार्टर्स प्राइवेट लिमिटेड ने, विदेशी सेवा प्रदाता को वायुयान के लिए पट्टे के किराये के रूप में ₹ 25.17 करोड़ की राशि का भुगतान किया जो बैंकिग और अन्य वित्तीय सेवाओं के श्रेणी में आती हैं लेकिन ₹ 2.59 करोड़ के एसटी का भुगतान नहीं किया। वायुयान किराये पर लेने वाले सभी व्यक्ति नागर विमानन महानिदेशालय की स्वीकृति पाने के लिए बाध्य हैं। मंत्रालय ने उत्तर दिया कि विभाग ने मुद्दा पहले उठाया था; वह 2010-11 की अवधि के लिए समय-समय पर नोटिस भेज रहे थे।

ग. हैदराबाद आयुक्तालय में, मैसर्स सुवेन लाइफ साइंसेज़ ने, कानूनी परामर्श सेवाओं के अंतर्गत कानूनी और अटॉर्नी प्रभार के प्रति पेटेंट दाखिल करने और अन्य संबंधित कार्य के लिए विदेशी सेवा प्रदाताओं को ₹ 11.29 करोड़ की राशि का भुगतान किया, जिस पर ₹ 1.16 करोड़ के एसटी का भुगतान नहीं किया गया। आरबीआई के प्रयोज्य विदेशी मुद्रा प्रबंधन (चालू खाता लेनदेन), अधिनियम, 2000 के अनुसार, भारत के बाहर से अवसंरचना परियोजना के संबंध में किसी भी परामर्शी सेवाओं के लिए यूएस $ 10,000,000 प्रति परियोजना और अन्य परामर्शी सेवाऐं लेने के लिए, यूएस $ 1,000,000 प्रति परियोजना से अधिक प्रेषण के लिए आरबीआई की पूर्व स्वीकृति की आवश्यकता है। मंत्रालय ने सूचित किया (मार्च 2013) कि निर्धारिती ने ब्याज सहित ₹ 1.42 करोड़ की राशि का भुगतान किया।

[7] सूचना व प्रसारण मंत्रालय और संचार व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

प्राधिकृत डीलरों को आरबीआई से निर्देशों का अभाव

3.17 लेखापरीक्षा ने देखा कि जब आरबीआई ने प्राधिकृत डीलरो को प्रेषण की अनुमति से पूर्व आर और डी उपकर अधिनियम से संबंधित प्रावधानों और आय कर से संबंधित आवश्यकताओं के साथ अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए निर्देश जारी कर दिये थे, आरबीआई से विदेशी प्रेषणों की अनुमति के लिए पूर्वापेक्षा के रूप में एसटी देयता की पूर्ति की निगरानी के संबंध में प्राधिकृत डीलरों के ऐसे कोई निर्देश नहीं थे। विभाग को अभी कार्रवाई शुरू करनी थी और इस संबंध में आरबीआई से संयोजन करना था।

बाक्स 3.7: निदर्शी मामले जहाँ निर्देशों के अभाव के कारण एसटी देयता की पूर्ति के बिना प्रेषण हुआ

रॉची आयुक्तालय में, मैसर्स चाइना फस्ट मैटालर्जिकल कंस्ट्रक्शन इंडिया प्राइवेट लिमिटेड ने, मैसर्स चाइना फस्ट मैटालर्जिकल कंस्ट्राक्शन कॉरपोरेशन लिमिटेड, चाइना के गणतंत्र को इलैक्ट्रो स्टील इंटीग्रेटेड लिमिटेड की परियोजना की इंजीनियरिंग ड्राइंग के लिए जो डिज़ाइन सेवा की श्रेणी में आता है ₹ 44.44 करोड़ की राशि का भुगतान किया। तथापि, निर्धारिति ने, प्राधिकृत डीलर पर किसी भी तरह की आवश्यकता के अभाव में ₹ 4.58 करोड़ के प्रयोज्य एसटी का प्रेषण नहीं किया। सीईआरए ने इस मुद्दे को अप्रैल 2012 में बताया। मंत्रालय ने सूचित किया कि आंतरिक लेखापरीक्षा ने मुद्दा अगस्त 2012 में उठाया था और ₹ 5.63 करोड़ के एसटी की मांग का कारण बताओ ज्ञापन जारी किया जा रहा है।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2013) कि विभाग मामले की जाँच करेगा और विचार करेगा कि प्रेषक द्वारा एसटी देयता की पूर्ति सुनिश्चित करने के लिए प्राधिकृत डीलरों को परामर्श देने के लिए आरबीआई से सम्पर्क किया जाएं।

उपलब्ध सूचना का उपयोग करने के लिए एलटीयू आयुक्तालय में प्रणाली का अभाव

3.18 बृहद करदाता इकाई (एलटीयू) व्यवस्था की शुरूआत उन करदाताओं को जो सीमा-रेखा से अधिक प्रत्यक्ष कर और अप्रत्यक्ष कर और एक ही पैन रखते हैं केन्द्रीकृत लेनेदेन सुविधा उपलब्ध कराने के इरादे से की गई थी। इसमें पैन धारक की विभिन्न इकाईयों/परिसर मे सर्वत्र माल का शुल्क मुक्त परिचालन, ऐसे एक परिसर से दूसरे में ऋण राशि का अंतरण, विवाद निपटान और प्रतिदाय दावों का समयबद्ध निपटान और सभी इकाईयों के लिए प्रक्रियाओं का एक सेट जैसे कुछ लाभ के प्रावधान भी उल्लिखित होते हैं। तथापि, करदाताओं के लिए बेहतर सेवाऐं सुनिश्चित करते हुए लेखापरीक्षा में देखा कि विभाग कानून के अंतर्गत कर देयता की पूर्ति सुनिश्चित करने के लिए उपलब्ध सूचना का भी उपयोग कर सकता है। क्योंकि आयकर प्रावधानों के अंतर्गत आवश्यकता का विदेशी प्रेषण करने के लिए एक पूर्व शर्त के रूप में प्रपत्र 15 सीए और 15 सीबी प्रस्तुत करने की आवश्यकता है, यह प्रपत्र आयुक्तालय के पास उपलब्ध होंगे और एसटी देयता की पूर्ति सुनिश्चित करने के लिए एलटीयू आयुक्तालय में एसटी प्रतिरूप द्वारा प्रयोग किये जा सकते हैं। तथापि लेखापरीक्षा के सामने एलटीयू निर्धारिति के संबंध में एसटी देयता की गैर-पूर्ति के निम्नलिखित मामले आये जिसके उत्तर देते हुए मंत्रालय ने सूचित किया कि मुबई एलटीयू आयुक्तालय ने कहा कि निर्धारिति द्वारा एसटी उत्तरदायित्व का उचित उन्मोचन सुनिश्चित करने के

लिए आगे से प्रपत्र 15 सीए और 15 सीबी आयकर प्राधिकारी से प्राप्त किये जा सकते हैं। मंत्रालय को सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी एलटीयू आयुक्तालय आयकर प्राधिकारी के साथ उपलब्ध सूचना का उपयोग करने वाली ऐसी प्रणाली स्थापित कर लें।

बाक्स 3.8: एलटीयू इकाई द्वारा गैर-अनुपालन का उदाहरण

मुम्बई एलटीयू आयुक्तालय में मैसर्स राष्ट्रीय केमिकल्स एंड फर्टिलाइज़र्स लिमिटेड ने मैसर्स हालडोर टोपसो, डेनमार्क, से अपने अमोनिया प्लांट के सुधार के लिए डिज़ाइन इंजीनियरिंग परामर्शी सेवाऐं प्राप्त की। एसटी देयता का उन्मोचन करते हुए, निर्धारिति ने सेवाओं की कीमत (टीडीएस तत्व) ₹ 1.45 करोड़ तक घटा दी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 14.99 लाख के एसटी का कम भुगतान हुआ। निर्धारिति ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर भुगतान की कमी को पूरा किया।

छूट का गलत प्रयोग

3.19 तकनीक के आयात के प्रति किये गये सभी भुगतानों पर 5 प्रतिशत से कम की दर पर एक उपकर की उगाही हेतु निर्धारित तकनीक के आयात के लिए किये गये सभी भुगतानों पर एक उपकर और सग्रहण प्रदान करने के उद्देश्य से, अनुसंधान और विकास उपकर अधिनियम, 1986 उपलब्ध है। उक्त अधिनियम की धारा 66 के अंतर्गत उगाहीयोग्य एसटी से बौद्धिक संपदा अधिकार (आईपीआर) सेवा के संबंध में कर योग्य सेवा, जो कि तकनीक के आयात के प्रति दिये गये उपकर की राशि के बराबर हो, को दिनांक 10-9-2004 की अधिसूचना 17/2004 एसटी में छूट दी, उपकर का बौद्धिक संपदा सेवा के संबंध में अनुसंधान और विकास उपकर अधिनियम 1986 (1986 का 32) के प्रावधानों के अंतर्गत भुगतान किया जाता है।

3.20 हमने देखा कि विभिन्न आयुक्तालयों में आठ निर्धारितियों[8] ने उदधृत अधिसूचना में उल्लिखित धारा 66 के प्रति धारा 66ए के अंतर्गत एसटी उत्तरदायित्व के संबंध में इस छूट का लाभ उठाया। लेखापरीक्षा द्वारा चयनित इकाईयों के संबंध में कुल कर योग्य मूल्य ₹ 84.18 करोड़ निकाला गया। आयुक्तालयों (एलटीयू चेन्नै, एसटी चेन्नै, पुददुच्चेरी और मदुरै) ने यह कहकर निष्कर्षों का विरोध किया कि धारा 66 ए स्वतंत्र मूल्य लगाने वाली धारा नहीं है। सेवाओं के आयात के लिए भी धारा 66 मूल्य लगाने वाली धारा बनी रहीं। तथापि, लेखापरीक्षा में देखा कि हालांकि विभाग ने दिनांक 16 जुलाई 2009, के परिपत्र संख्या 354/148/2009-टीआरयू के माध्यम से दूसरे विषय (सेनवेट संबंधित) में पहले यह कदम उठाया था, इसने बाद में, 2011 में " वित्तीय अधिनियम की धारा 66ए के अंतर्गत उगाही योग्य एसटी " का संदर्भ प्रस्तुत करते हुए, सेनवेट ऋण नियमावली, 2004 की नियम 3(1) संशोधित की। इसने दिनांक 01 जुलाई 2009 की 18/2009-एसटी और दिनांक 01 मार्च 2011, की 17/2011-एसटी अधिसूचनाओं जैसी अन्य अधिसूचनाएँ भी जारी की,

[8] चेन्नै एलटीयू में, मैसर्स हुंडई मोटर इंडिया लिमिटेड, चेन्नै एसटी में, बॉगवार्नर कूलिंग सिस्टमस लिमिटेड, पुददुचेरी में मैसर्स नागार्जुन ऑयल कॉर्पोरेशन लिमिटेड, मदुरै में मैसर्स फैन्नर कनवेयर बोल्टिंग लिमिटेड, एलटीयू बैंगलुरू में मैसर्स एबीबी लिमिटेड और चेन्नै एसटी आयुक्तालय में, मैसर्स एचएसआई ऑटोमोटिव्स लिमिटेड, मैसर्स मोबिस इंडिया लिमिटेड, और मैसर्स पीएचए इंडिया लिमिटेड,

जो दोनो धारा 66 और धारा 66ए से संबंधित हैं क्योंकि इनके अन्तर्गत एसटी उगाही योग्य था। अर्थ है कि धारा 66ए विशिष्ट मूल्य लगाने वाली धारा है। यहाँ तक कि संयुक्त सचिव (टीआरयू) का सदस्यों (सीबीईसी) और सभी आयुक्तों को संबोधित दिनांक 19 अप्रैल 2006 का पत्र भी वही स्थिति दर्शाता है।

3.21 तथापि लेखापरीक्षा में देखा गया कि मूल्य लगाने वाली धारा (1 जुलाई 2012 से पूर्व की अवधि से संबंधित) के संबंध में विभागीय निर्णय में असंगति थी तथापि हो सकता है कि एकमात्र मूल्य लगाने वाली धारा के रूप में वित्तीय अधिनियम में धारा 66बी (1 जुलाई 2012 से) के अधिनियमन से ध्यान रखा गया हो। दिनांक 17 मार्च 2012 की अधिसूचना 14/2012 एसटी उक्त अधिनियम की धारा 66बी को संदर्भित करती है। तथापि, पूर्व अवधि के संबध में, पूर्व अधिसूचनाएँ अभी भी प्रभावी होगी। हालांकि मंत्रालय ने संबंधित आयुक्तालयों से उत्तर अग्रेषित किया था, बताई गई असंगति पर मंत्रालय के विचार लेखापरीक्षा को अभी तक प्राप्त होने बाकी है। यदि धारा 66ए के अंतर्गत एसटी उगाही योग्य नहीं है, तो विभाग को दिनांक 01 जुलाई 2009 की 18/2009-एसटी और दिनांक 01 मार्च 2011 की 17/2011-एसटी अधिसूचनाओं में संशोधन पर विचार करना चाहिए।

3.22 हमने यह भी देखा कि हालांकि दिनांक 10.9.2004 की अधिसूचना संख्या 17/2004 के अनुसार, बौद्धिक संपदा अधिकार धारक द्वारा प्रदत्त कर योग्य सेवा को, दिये गये आर और डी उपकर की राशि के बराबर एसटी के भुगतान से छूट प्राप्त है, मैसर्स एबीबी ने आर और डी उपकर के वास्तविक भुगतान से पूर्व छूट का लाभ उठाया। आयुक्तालय ने सूचना दी कि निर्धारिती ने आर और डी उपकर के भुगतान से पूर्व आईपीआर सेवाओं पर एसटी का भुगतान किया था क्योंकि उसने एसटी के भुगतान के लिए देय तिथि को ध्यान में रखा था। अतः निर्धारिति ने एसटी के और आर और डी उपकर के भुगतान कें बीच अनुरूप अवधि के लिए आर और डी उपकर राशि पर ब्याज का भुगतान किया। लेखापरीक्षा में देखा कि कथित अधिसूचना इस प्रकार के मनचाहे अर्थ के लिए कोई अवसर उपलब्ध नहीं करती।

एसटी देयता पूरी न करने के अन्य उदाहरण

3.23 ऊपर उल्लिखत मुद्दों के अलावा, सेवा प्राप्तकर्ताओं के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के समय देखे गए एसटी देयता पूरी न होने के कुछ अन्य उदाहरण नीचे दी गई तालिका में दर्शाये गये हैं। अभिलेखों की संवीक्षा देश के बाहर से प्राप्त परामर्शी इंजीनियरिंग सेवा, वास्तुकार सेवाएँ, कानूनी परामर्शी सेवाएँ, प्रबंधन, रखरखाव या सुधार सेवा और व्यापर सहायता सेवाएँ जैसी सेवाओं पर एसटी देयता के पूरा न होने को दर्शाती है।

तालिका 3.1 : लेखापरीक्षा द्वारा बताये गये एसटी देयता के उदाहरण

₹ करोड़ में

क्रं सं.	निर्धारिती का नाम	आयुक्तालय का नाम	लेखापरीक्षा में बताई गई एसटी की राशि	भुगतान की गई राशि
1.	वेदांता अल्यूमीनियम लिमिटेड	भुवनेश्वर II	1.74	0.40
2	बीजीआर ऐनर्जी सिस्टमस	चेन्नै एसटी	0.95	-
3	साउथ इंडिया कॉपोरेशन लिमिटेड	चेन्नै एसटी	2.22	-
4.	हिन्दुस्तान ज़िंक लिमिटेड	जयपुर II	2.05	-
5.	इंटेक इंफोनेट प्राइवेट लिमिटेड	दिल्ली एसटी	1.08	1.10
6.	वेरीज़ोन कम्यूनिकेशनस प्राइवेट लिमिटेड	दिल्ली एसटी	1.67	1.67
7.	ओटिस ऐलिवेटर्स (इंडिया) प्राइवेट लिमिटेड	मुंबई II एसटी	1.04	-
8.	सिस्टौमा श्याम टेलीसर्विसेज़ लिमिटेड	दिल्ली एसटी	5.39	5.98
9.	ज़ी एंटरर्टनमेंट एंटरप्राइज़ेज लिमिटेड	मुबई I एसटी	1.85	2.18

3.24 इसके अतिरिक्त, हमने एक उदाहरण देखा जिसमें विभाग ने जारी करने की अवधि तक सभी समान लेनदेन को ध्यान में न रखते हुए कारण बताओं ज्ञापन जारी किया था।

क. विभाग ने तिरूनेलवेली आयुक्तालय में मैसर्स स्टरलाइट इंडस्ट्रीज़ (इंडिया) लिमिटेड को नंवबर 2011 में 2007-08 की अवधि के लिए हामीदार सेवा के प्रति दिये गये कमीशन के संबंध में धारा 66ए के अंतर्गत ₹ 18.64 करोड़ के लिए एसटी के गैर-भुगतान के लिए कारण बताओं नोटिस जारी किया। निर्धारिति ने, 2009-10 में हामीदार सेवा के लिए कमीशन के रूप में ₹ 66.51 करोड़ की राशि का अधिक भुगतान भी किया; तथापि विभाग ने नंवबर 2011 में जारी कारण बताओं नोटिस में ₹ 6.85 करोड़ की एसटी राशि से संबंधित बाद की यह देयता शामिल नहीं की। मंत्रालय ने सूचित किया (मार्च 2013) कि निर्धारिति के अभिलेखों को देखा गया कि उसने वर्ष 2009-10 के दौरान हामीदार के कमीशन के प्रति कोई खर्च नहीं किया और मामला जांच के अधीन है।

ब्याज की गैर/कम उगाही

3.25 एसटी नियमावली, 1994 का नियम 6(1) एसटी निर्धारिति से महीने के छठवें दिन तक कलैंडर माह का शीघ्र अनुसरण करके जिसमें भुगतान प्राप्त किये गये थे एसटी देयता का भुगतान करने की अपेक्षा करता है इसके अतिरिक्त वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 75 कहती है कि धारा 68 या इस आधार पर बने प्रावधानों के अनुसार कर का भुगतान करने का उत्तरदायी, प्रत्येक व्यक्ति,

जो निर्धारित अवधि के अंदर केन्द्रीय सरकार के खाते में कर या उसका हिस्सा देने मे विफल होता है, निर्धारित दर से साधारण ब्याज का भुगतान करेगा।

हमने पाया कि 16 मामलों में एसटी के विलम्बित भुगतान में ₹ 5.33 करोड़ की ब्याज देयता राशि सम्मिलित थी। ऐसे मामलों से विभाग द्वारा रिटर्नों की प्रारम्भिक संविक्षा के लिए 100 प्रतिशत के निर्धारित मानदण्डों के अननुपालन का पता चलता है। हमने कुछ मामलों को नीचे तालिका बद्ध किया हैः-

तालिका 3.2: बताए गए ब्याज देयता के मामले

लाख ₹

क्रम संख्या	निर्धारिती का नाम	आयुक्तालय का नाम	ब्याज देयता की राशि	निर्धारिती द्वारा दत्त राशि
1.	टाटा मोटर्स लि.	मुम्बई एसटी-II	71.76	71.76
2.	बीएएसएफ लि.	मुम्बई एसटी-II	73.26	-
3.	जैसू शिपिंग कम्पनी प्रा. लि.	राजकोट	40.32	-
4.	जेट लाइट (इंडिया) लि.	दिल्ली एसटी	172.85	172.85
5.	पुंज लायड लि.	दिल्ली एसटी	76.32	76.32

सिफारिशें

हमने सिफारिश की कि

क. डीजी (प्रणाली) को सेवा प्राप्तकर्त्ता को सम्मिलित करने के लिए पंजीकरणकर्त्ता निर्धारिती की श्रेणी को स्वतः अद्यतन करने के लिए एसीईएस में सुविधा को सम्मिलित करने पर विचार करना चाहिए या भरी गई रिटर्न के डाटा के अनुसार ऐसे मामलों को चिन्हित किया जाना चाहिए जहाँ डाटाबेस में विप्रेक्षक की श्रेणी को अद्यतन करने की आवश्यकता हो।

डीजी (प्रणाली) का मत था कि एसटी-I पंजीकरण फार्म में किसी संशोधन के बारे में केवल निर्धारिती द्वारा पहल की जानी चाहिए और सबसे अच्छा तरीका रिटर्न भरने से पहले इसे अनिवार्य प्रक्रिया बना कर इसे निर्धारिती के लिए उनके पंजीकरण फार्म में डाटा को संशोधित करना अनिवार्य करना होगा। इसे स्वीकारते हुए लेखापरीक्षा सिफारिश करता है कि मंत्रालय इसे अपनी प्रणाली मे समाविष्ट करने के लिए इसकी जाँच कर सकता हैं।

ख. विभाग को सेवा के आयातकों को पंजीकृत करवाने हेतु प्रोत्साहित करने के लिए कदम उठाने चाहिए क्योंकि विपरीत प्रभार तंत्र के अन्तर्गत सेवा प्राप्तकर्त्ता पर देयता के संबंध में जागरूकता की कमी पंजीकरण न करवाने का एक कारण हो सकता है।

मंत्रालय ने सेवा के आयात के संबंध में एसटी देयता से संबधित जन जागरूकता को बढाने के लिए विज्ञापनों का माध्यम उपयोग करने की सिफारिश को स्वीकार किया।

ग. एसीईएस डाटा के साथ सम्बद्धता द्वारा सेवा के गैर पंजीकृत आयातकों की पहचान द्वारा विभाग को अधिकृत डीलरों से एसटी आधार बढाने के लिए डाटा का उपयोग करना चाहिए।

मंत्रालय ने सिफारिशों को स्वीकारते हुए बताया कि महानिदेशक (लेखापरीक्षा) द्वारा इसी प्रकार के अभ्यास में लगभग 450 गैर पंजीकृत सेवा प्राप्तकर्त्ताओं का पता चला। लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि विभाग को प्राधिकृत डीलरों से डाटा के संग्रहण, उसके विश्लेषण और तदन्तर अनुवर्ती कार्रवाई के संबंध में विभिन्न कार्यालयों जैसे डीजीएसटी, डीजी (लेखापरीक्षा) और डीजीसीईआई के बीच उत्तरदायित्वों को बांटने के बारे में विचार करना चाहिए। उदाहरण के लिए, अपंजीकृत सेवा प्राप्तकर्त्ताओं के संबंध में अनुवर्ती कार्रवाई को महानिदेशक (लेखापरीक्षा) का उत्तरदायित्व नहीं कहा जा सकता। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि विभाग प्राधिकृत डीलरों द्वारा प्राप्त डाटा की गुणवत्ता में वृद्धि की आवश्यकता के लिए आरबीआई पर जोर डालने की मांग करे।

घ. विभाग को एसटी देयता के मूल्यांकन के उद्देश्य के लिए विकास आयुक्त कार्यालय के पास उपलब्ध निर्यातोन्मुख इकाईयों से संबंधित डाटा के उपयोग पर विचार करना चाहिए।

मंत्रालय ने बताया कि वह संभावना की जाँच करेगा।

ड. संबंधित उद्यमों/धारित कम्पनी-सहायक कम्पनी लेन देनों इत्यादि से संबंधित लेन-देन वाली ईकाइयों की संवीक्षा और लेखापरीक्षा को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

सिफारिश स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया कि इसे अनुसूचित करते समय और लेखापरीक्षा मानदंड निर्धारित करते समय समाविष्ट किया जा सकता है। उन्होंने यह भी बताया कि लेखापरीक्षा मानदंड के संशोधन की प्रक्रिया चल रही है। ऐसे संशोधन के दौरान, विभाग सिफारिश को ध्यान में रखेगा।

च. विभाग एक स्पष्टीकरण जारी करने पर विचार करें कि क्या विदेश मे पंजीकृत एक सम्बद्ध उद्यम की ओर से किया गया व्यय विदेशी कम्पनी से सेवा आयात करने का प्रमाण होगा।

इसे स्वीकार करते हुए कि यह विस्तृत जाँच का कारण हो सकता है, मंत्रालय ने प्रावधानों की स्थिति सेवा नियमावली, 2012 के नए कानून और प्रावधानों के मद्देनजर बताया कि ऐसे स्पष्टीकरण की कोई आवश्यकता नहीं है। लेखापरीक्षा दोहराती है कि वित्त अधिनियम की धारा 65(44) के अन्तर्गत हाल ही की सेवा की नई परिभाषा जिसमें प्रावधानों की स्थिति सेवा नियमावली, 2012 के प्रावधानों में इसे प्रतिफल देने वाली क्रिया के रूप में लिया गया है के बावजूद समान परिस्थितियों के अलग व्यवहार की संभावना है क्योंकि प्रावधानों की स्थिति सेवा नियमावली के प्रावधान को लागू करने से पहले "सेवा" के अस्तित्व का पता लगाने और"प्रतिफल" के अस्तित्व के मुद्दे को सुलझाना चाहिए।

छ. विभाग को प्रेषक द्वारा एसटी देयता पूरा करना सुनिश्चित करने के लिए सावधानियों के विषय में अधिकृत डीलरों को उचित निर्देश जारी करने के लिए आरबीआई से सम्पर्क करने की आवश्यकता है।

मंत्रालय ने बताया कि विभाग मामले की जाँच करेगा और विचार करेगा कि क्या प्रेषक द्वारा एसटी देयता पूर्ति सुनिश्चित करने के लिए अधिकृत डीलरों को सलाह जारी करने के लिए आरबीआई से संपर्क किया जाना चाहिए।

सी. नेडुन्चेलियन

नई दिल्ली **(सी. नेडुन्चेलियन)**
दिनांकः 29 अप्रैल 2013 **प्रधान निदेशक (सेवा कर)**

प्रतिहस्ताक्षरित

विनोद राय

नई दिल्ली **(विनोद राय)**
दिनांकः 29 अप्रैल 2013 **भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**

परिशिष्ट -I

प्रयोजन कोड	विवरण
एस0017	पेटेंट, कापीराइट, ट्रैडमार्क इत्यादि जैसी अमूर्त परिसम्पत्तियों की खरीद
एस0202	विदेश में कार्यरत भारतीय शिपिंग कम्पनियों के परिचालन व्यय के लिए भुगतान
एस0205	परिचालनात्मक पट्टा (चालक दल सहित) - शिपिंग कम्पनियाँ
एस0402	कोरियर सेवाएं
एस0403	दूरसंचार सेवाएं
एस0404	सैटेलाइट सेवाएं
एस0501	भारतीय कम्पनियों द्वारा परियोजना स्थल पर माल के आयात सहित विदेश में परियोजनाओं का निर्माण
एस0502	विदेशी कम्पनियों द्वारा भारत में परियोजनाओं के निर्माण की लागत इत्यादि के लिए अदायगी
एस0601	जीवन बीमा प्रीमियम के लिए भुगतान
एस0602	माल भाड़ा बीमा-माल के आयात एवं निर्यात से संबंधित
एस0603	अन्य सामान्य बीमा प्रीमियम
एस0604	पुनर्बीमा प्रीमियम
एस0605	सहायक सेवाएं (बीमा पर कमीशन)
एस0701	निवेश बैंकिंग को छोड़कर वित्तीय मध्यस्थता-बैंक प्रभार, संग्रहण प्रभार, एलसी प्रभार, अग्रेषित ठेकों को रद्द करना, वित्तीय लीज़िग पर कमीशन इत्यादि
एस0702	निवेश बैंकिग - दलाली, हामीदारी कमीशन इत्यादि
एस0703	सहायक सेवाएं-परिचालन एवं नियामक शुल्क, अभिरक्षण संबंधी सेवाएं, निक्षेपी सेवाएं इत्यादि के प्रभार
एस0801	हार्डवेयर परामर्श/कार्यान्वयन
एस0802	साफ्टवेयर परामर्श/कार्यान्वयन
एस0803	डाटाबेस, डाटा प्रोसेसिंग प्रभार

प्रयोजन कोड	विवरण
एस0804	कम्प्यूटर और साफ्टवेयर की मरम्मत और रखरखाव
एस0805	समाचार एजेंसी सेवाएं
एस0901	फ्रैंचाइजी सेवाएं-पेटेंट, कॉपीराइट, ट्रेडमार्क, औद्योगिक प्रक्रियाएं, फ्रैंचाइज़ीज इत्यादि
एस0902	निर्मित मूल या प्रारूप के लाइसेंसिंग प्रबन्धन द्वारा उपयोग के लिए भुगतान (जैसे पांडुलिपियाँ और फिल्में)
एस1002	व्यापार से संबंधित सेवाएं - निर्यात/आयात पर कमीशन
एस1003	परिचालनात्मक लीज़ींग सेवाएं परिचालन दल के बिना चार्टर किराए सहित (वित्तीय लीज़ींग को छोड़कर)
एस1004	कानूनी सेवाएं
एस1005	लेखा, लेखापरीक्षा, बहीखाता और कर परामर्श सेवाएं
एस1006	व्यापार और प्रबन्धन परामर्श और जनसंपर्क सेवाएं
एस1007	विज्ञापन, व्यापार मेला, बाजार अनुसंधान और सार्वजनिक राय चयन सेवा
एस1008	अनुसंधान और विकास सेवाएं
एस1009	वास्तु, इंजीनियरिंग और अन्य तकनीकी सेवाएं
एस1010	कृषि, खनन और स्थल पर प्रसंस्करण सेवाएं - कीट और बीमारी के प्रति सुरक्षा, फसल पैदावार की वृद्धि, वानिकी सेवाएं, खनन सेवाएं जैसे अयस्क का विश्लेषण इत्यादि
एस1011	विदेश में कार्यालयों के रखरखाव के लिए भुगतान
एस1012	वितरण सेवाएं
एस1013	पर्यावरण सेवाएं
एस1019	अन्य सेवाएं जो कहीं सम्मिलित नहीं हैं
एस1101	श्रव्य दृश्य और संबंधित सेवाएं - चलचित्रों के निर्माण से संबंधित सेवाएं और संबंधित शुल्क, किराया, अभिनेताओं, निर्देशको, निर्माताओं द्वारा प्राप्त फीस और वितरण अधिकारों के लिए फीस

संक्षिप्ताक्षर

एसीईएस	केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सेवाकर का स्वचालन
एआईआर	वार्षिक सूचना रिटर्न
बीएएस	व्यवसाय सहायक सेवाएं
बीपीओ	व्यवसाय प्रक्रिया आउटसोर्सिंग
बीएसएस	व्यवसाय सहायता सेवाएं
सीबीडीटी	प्रत्यक्ष कर केन्द्रीय बोर्ड
सीबीईसी	केन्द्रीय उत्पाद और सीमा शुल्क बोर्ड
सीआईबी	केन्द्रीय सूचना शाखा
डीजीसीईआई	केन्द्रीय उत्पाद शुल्क खुफिया महानिदेशालय
डीजीएसटी	महानिदेशक सेवाकर
ईओयू	निर्यात उन्मुख इकाई
एफवाई	वित्तीय वर्ष
एफईएमए	विदेशी विनिमय प्रबंधन अधिनियम
आईटीडी	आयकर विभाग
एलटीयू	बड़ी करदाता इकाई
एनएसडीएल	राष्ट्रीय प्रतिभूति निक्षेपागार लिमिटेड
पीएएन	स्थायी खाता संख्या
आरबीआई	भारतीय रिज़र्व बैंक
एससीएन	कारण बताओ ज्ञापन
टीडीएस	स्रोत पर काटा गया कर
टीआईएन	कर सूचना नेटवर्क