

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

08 अगस्त, 2022

माल एवं सेवा कर पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन संसद में प्रस्तुत

मार्च 2021 को समाप्त वर्ष के लिए माल एवं सेवा कर पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2022 की प्रतिवेदन सं. 5) को आज संसद में प्रस्तुत किया गया। इस प्रतिवेदन में राजस्व विभाग के अधीन केन्द्रीय अप्रत्यक्ष कर तथा सीमाशुल्क बोर्ड (सीबीआईसी) की अनुपालन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम दिए गए हैं। इस प्रतिवेदन को ₹ 1,251.18 करोड़ रुपये मूल्य के छह अध्यायों में विभाजित है।

प्रमुख लेखापरीक्षा आपत्तियां इस प्रकार हैं:

अप्रत्यक्ष कर संग्रहण वि.व.20 की तुलना में वि.व.21 के दौरान ₹ 1,20,555 करोड़ तक (12.56 प्रतिशत) बढ़ गए। अप्रत्यक्ष करों की वार्षिक वृद्धि (वाई-ओ-वाई), जिसमें वि.व.17 में 21.33 प्रतिशत से निरन्तर कमी होकर वि.व.20 में 1.76 प्रतिशत तक हो गयी, उसमें वि.व.21 में बढ़ती हुई प्रवृत्ति पाई गई। इसके अतिरिक्त, वि.व.21 के दौरान जीडीपी अनुपात के प्रति अप्रत्यक्ष करों में वृद्धि रही जब यह वि.व.20 में 4.70 प्रतिशत से बढ़कर वि.व.21 में 5.45 प्रतिशत हो गयी। अप्रत्यक्ष करों में वृद्धि केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सीमा शुल्क से प्राप्तियों में वृद्धि के कारण थी जिसमें पूर्व वर्ष (वि.व. 20) की तुलना में क्रमशः ₹ 1,50,215 करोड़ और ₹ 25,467 करोड़ तक वृद्धि हुई।

केन्द्रीय जीएसटी कर¹ राजस्व, तथापि, वि.व.20 में ₹ 6,01,784 करोड़ से 8.34 प्रतिशत तक कम होकर वि.व.21 में ₹ 5,51,541 करोड़ रह गया। जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में केन्द्रीय जीएसटी कर में भी वि.व.19 में 3.02 प्रतिशत और वि.व.20 में 2.95 प्रतिशत से कमी होकर वि.व.21 में 2.79 प्रतिशत रह गए।

(पैराग्राफ 1.3.1. पैराग्राफ 1.3.1.1 और पैराग्राफ 1.3.2)

¹ जीएसटी राजस्व में केन्द्रीय माल एवं सेवा कर, एकीकृत माल एवं सेवा कर, यूटी माल एवं सेवा कर और जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर शामिल हैं।

अप्रत्यक्ष करों पर अंतिम लेखापरीक्षा प्रतिवेदन² में लेखापरीक्षा ने जीएसटी और इनपुट टैक्स क्रेडिट (आईटीसी) के प्रणाली सत्यापित प्रवाह के अन्तर्गत सरलीकृत विवरणी तंत्र के कार्यान्वयन के संबंध में की गयी प्रगति की समीक्षा की। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सरलीकृत विवरणी प्रणाली के रोल आउट में निरन्तर विस्तार और निर्णय करने में विलंब के कारण मूलरूप से परिकल्पित प्रणाली सत्यापित प्रवाह को जीएसटी के रोलआउट के तीन वर्षों से अधिक के बावजूद भी कार्यान्वित किया जाना था। एक स्थिर तथा सरलीकृत विवरणी प्रणाली के अभाव में जीएसटी के रोल आउट का एक मुख्य उद्देश्य अर्थात् सरलीकृत कर अनुपालन प्रणाली को अभी प्राप्त किया जाना था। तदनुसार, लेखापरीक्षा ने सिफारिश की थी कि सरलीकृत विवरणियों के रोलआउट के लिए एक निश्चित समय सीमा नियत और कार्यान्वित की जाए क्योंकि बार-बार आस्थगन के परिणामस्वरूप विवरणी फाईल करने की प्रणाली के स्थिरीकरण में विलम्ब हो रहा था और जीएसटी ईको-सिस्टम में अनिश्चितता बनी हुई थी।

2020-21 के दौरान, लेखापरीक्षा में सरलीकृत विवरणी तंत्र के कार्यान्वयन की प्रास्थिति की आगे समीक्षा की गयी और जीएसटीआर-1³, जीएसटीआर-2बी⁴ और जीएसटीआर-3बी⁵ की जुड़ाव के संबंध में और आपूर्तिकारों द्वारा घोषित आपूर्तियों के प्रति प्राप्तवर्ता करदाताओं के इनपुट टैक्स क्रेडिट (आईटीसी) को प्रतिबंधित करने के सम्बंध में महत्वपूर्ण प्रगति नोट की गयी। तथापि, लेखापरीक्षा का मत है कि प्रणाली सत्यापित आईटीसी प्रवाह के साथ एक गैर-हस्तक्षेपीय ई-कर प्रणाली प्राप्त करने के लिये अतिरिक्त उपाय जैसे जीएसटीआर-3बी को दाखिल करने से पहले जीएसटीआर-1 के अनिवार्य फाईल करने और जीएसटी के सामान्य पोर्टल में निवारक जांचों के ज्यादा उपयोग करने की आवश्यकता है।

(पैराग्राफ 3.1)

अप्रत्यक्ष कर डेटा का अध्ययन करने, व्याख्या करने और विश्लेषण करने और विभिन्न हितधारकों के साथ आउटपुट का आदान-प्रदान करने के उद्देश्य से सीबीआईसी ने वैश्लेषिकी एवं जोखिम प्रबन्धन निदेशालय (डीजीएआरएम) का गठन किया (जुलाई 2017)।

लेखापरीक्षा ने डीजीएआरएम की प्रतिवेदनों के मानीटरिंग और फीडबैक तंत्र की जांच की और पाया कि डीजीएआरएम प्रतिवेदनों में पहचान किए गए उच्च जोखिम वाले करदाताओं के

² 2021 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 1 (अप्रत्यक्ष कर – माल एवं सेवा कर, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सेवा कर

³ जीएसटीआर-1 एक जावक आपूर्ति विवरण है जैसा कि सीजीएसटी अधिनियम, 2017 की धारा 37 में और सीजीएसटी नियमावली, 2017 के नियम 59 में प्रावधान किया गया है।

⁴ जीएसटीआर-2बी एक स्वतः तैयार किया गया विवरण है जिसमें इनपुट टैक्स क्रेडिट के विवरण दिए जाते हैं जो जीएसटीआर-3बी में पंजीकृत व्यक्ति को उपलब्ध कराए जाते हैं।

⁵ जीएसटीआर-3बी एक स्वतः निर्धारित संक्षिप्त मासिक विवरणी होती है जिसमें प्रतिवर्ती प्रभार के लिए दायी जावक आपूर्तियों और आवक आपूर्तियों का सार अभिगृहीत होता है।

संबंध में विभाग द्वारा मानीटरिंग की कार्रवाई के लिए मैनुअल/अर्धस्वचालित तंत्र का प्रयोग उप इष्टतम है और आईटी की पूरी शक्ति का उचित ढंग से लाभ प्राप्त करने में विफल रहा है और इस प्रकार यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि समस्त कार्यकलाप सीबीआईसी-जीएसटी प्लेट फार्म के भाग के रूप में एंड-टू-एंड स्वचालित होने चाहिए।

(पैराग्राफ 3.3)

जीएसटीएन द्वारा उपलब्ध कराए गए अखिल भारतीय डेटा के विश्लेषण के दौरान लेखापरीक्षा में करयोग्य मूल्य और घोषित कर देयता के बीच महत्वपूर्ण डेटा असंगतियां पायी गयी। जीएसटी के सीजीएसटी और एसजीएसटी घटकों के बीच और जीएसटीआर-3बी और जीएसटीआर-9 विवरणियोंमें अभिगृहीत आईटीसी के आंकड़ों के बीच भी असंगतियां पाई गई। लेखापरीक्षा डेटा की विश्वसनीयता स्थापित नहीं कर सका जोकि जीएसटी में लेखापरीक्षा अंतरदृष्टि और प्रवृत्तियों का पता लगाने और उच्च जोखिम वाले क्षेत्रों, जैसेकि कर देयता और अखिल भारतीय स्तर पर आईटीसी असंतुलन का निर्धारण करने के प्रयोजनार्थ था।

(पैराग्राफ 4.6)

लेखापरीक्षा ने सिफारिश की है कि मंत्रालय को उपयुक्त वैधीकरण नियंत्रण (वे नियंत्रण जो अनुचित डेटा प्रविष्टि को रोकते हैं अथवा अनुचित डेटा के प्रति करदाता को सावधान करते हैं अथवा दोनों) लागू करने पर विचार करना चाहिए जो महत्वपूर्ण डेटा घटकों के संबंध में पश्च डेटा विश्लेषण द्वारा अनुपूरित हों जहां (जैसे कि कर की राशि; कर योग्यमूल्य; कर घटक जैसे सीजीएसटी और एसजीएसटी, आईटीसी और कर की राशियों का वैधीकरण, वार्षिक और मासिक विवरणियों के बीच) की प्रविष्टि करदाता द्वारा की जाती है। डेटा की असंगतियों के मामलों की समीक्षा करने और उन्हें संबोधित करने के लिए जीएसटीएन में एक प्रभावी समीक्षा और अनुवर्ती प्रणाली को विकसित करने की आवश्यकता है। महत्वपूर्ण विचलनों के मामले में कर अधिकारियों को अशुद्धियों के प्रति सतर्क किया जा सकता है और आवश्यक कार्रवाई करने के लिए निर्देशित किया जा सकता है।

(पैराग्राफ 4.7)

लेखापरीक्षा ने जुलाई 2017 से जुलाई 2020 तक अवधि से संबंधित केन्द्रीय कर प्राधिकारियों द्वारा प्रक्रियागत और प्रदत्त जीएसटी प्रतिदाय दावों की जांच की। अभिलेखों की जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने विभाग द्वारा प्रतिदाय करने के संबंध में निश्चित प्रणालीगत और अनुपालन मुद्दे पाए जिनको सम्बोधित करने की आवश्यकता है।

(पैराग्राफ 5.3)

प्रणालीगत मुद्दे

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आपूर्तिकारों द्वारा फाइल किए गए जीएसटीआर-1 विवरणियोंके साथ करदाता द्वारा प्राप्त किए गए आईटीसी का मिलान करने के लिए और राशि प्रदत्त किए जाने के बाद डेटा विश्लेषण द्वारा कपटपूर्ण मामलों की पहचान करने के लिए एक तंत्र मौजूद है। तथापि वास्तविक समय/ लगभग वास्तविक समय डेटा विश्लेषण का उपयोग करके प्रतिदाय संबंधी धोखा-धड़ी को रोकने/कम करने के लिए पर्याप्त प्रणाली मौजूद नहीं थी ताकि प्रतिदाय संस्वीकृत करने से पहले कर संबंधी कर्मचारियों को सतर्क किया जा सके।

(पैराग्राफ 5.6.1)

लेखापरीक्षा में 34 कमिश्नरियों से प्राप्त जुलाई 2017 से सितम्बर 2019 तक (स्वचालन पूर्व) की अवधि से सम्बन्धित जीएसटी प्रतिदायों से सम्बन्धित सार्वजनिक वित्तीय प्रबन्धन प्रणाली (पीएफएमएस) के डेटा का विश्लेषण किया गया और भुगतान प्रक्रिया की स्वतंत्र लेखापरीक्षा के साथ मामले को उठाया। विभाग द्वारा मिलान और निगरानी के अभाव के कारण ₹ 13.73 करोड़ की राशि के दोहरे भुगतानों के 410 दृष्टांत लेखापरीक्षा में पाए गए।

(पैराग्राफ 5.6.3)

जीएसटी के कार्यान्वयन के चार वर्ष बाद भी प्रतिदायों की समीक्षा और पश्च-लेखापरीक्षा की एक उचित प्रणाली को प्रभावी ढंग से संस्थापित नहीं किया गया था जिससे विभाग समय पर कमियों को सुधार सके।

(पैराग्राफ 5.6.4)

अनुपालन मुद्दे

लेखापरीक्षा में केन्द्रीय कर प्राधिकारियों द्वारा संसाधित 12,283 प्रतिदाय मामलों के एक जोखिम-आधारित नमूने के संबंध में सीजीएसटी अधिनियम के प्रावधानों, संबंधित नियमों, क्रियाविधियों आदि के अनुपालन की जांच की गयी। लेखापरीक्षा में 522 मामले पाए गए जहां ₹ 185.28 करोड़ का अधिक/ अस्वीकार्य प्रतिदाय विभिन्न कारणों से संस्वीकृत किया गया जैसे समायोजित कुल बिक्री की गलत संगणना, अपात्र संचित आईटीसी को हिसाब में लेना, वे दावे जो कालबाधित हो गए थे उनको हिसाब में लेना आदि।

(पैराग्राफ 5.7)

लेखापरीक्षा ने प्रतिदाय प्रक्रिया प्रणाली को सुदृढ़ बनाने के लिए 12 सिफारिशों को शामिल किया है। मंत्रालय ने नौ सिफारिशों स्वीकार की हैं और बताया कि जीएसटीएन/डीजी (सिस्टम)/ क्षेत्रीय संरचनाओं के साथ मामला उठाया जाएगा।

(पैराग्राफ 5.10)

विभाग ने सीबीआईसी क्षेत्रीय संरचनाओं द्वारा सत्यापन के लिए 50,000 (अंतरंग⁶ डेटा सैट) उच्च मूल्य वाले परिवर्ती क्रेडिट मामलों की पहचान की थी। लेखापरीक्षा ने इन 50,000 मामलों के आँकड़ों विश्लेषण के आधार पर विस्तृत लेखापरीक्षा के लिए 8,514 मामलों के अखिल भारतीय नमूने का चयन किया।

(पैराग्राफ 6.5)

मांग और अनुवर्तन के बावजूद, सीबीआईसी की विभागीय संरचनाओं ने 954 मामलों के अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए। इसके परिणामस्वरूप 11 प्रतिशत नमूना आकार, जो दावा किए गए परिवर्ती क्रेडिट के ₹ 6,849.68 करोड़ का द्योतक था, की लेखापरीक्षा नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त अन्य 2,209 मामलों में, जोकि दावा किए गए ₹ 19,660.72 करोड़ के क्रेडिट के द्योतक थे, आंशिक रूप से अभिलेख प्रस्तुत किए गए क्योंकि क्रेडिट की पात्रता को अवधारित करने वाले सुसंगत मूलभूत अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए गए थे जिससे पर्याप्त गुंजाइश की सीमा रही।

लेखापरीक्षा ने विभाग द्वारा सत्यापित 6,999 मामलों में से 1,132 मामलों में अनियमितताएं पाईं।

(पैराग्राफ 6.8)

प्रणालीगत मुद्दे

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि विभाग ने 2018-19 के लिए प्राथमिकता के तौर पर सत्यापन के लिए शीर्ष 50,000 परिवर्ती क्रेडिट मामलों की पहचान की थी तथापि कार्य अभी पूरा नहीं हुआ था और विभाग को अभी 8,849 मामलों⁷ का सत्यापन करना था। पता लगायी गयी अनियमितताओं में वसूली की दर कम थी। प्रति क्षेत्राधिकारी मुद्दों और कुछ जोनों में केन्द्रीय कर क्षेत्राधिकार में समन्वय के अभाव से सत्यापन करने और वसूली कार्रवाई प्रारम्भ करने में बाधा आई।

(पैराग्राफ 6.9.1)

अनुपालन मुद्दे

लेखापरीक्षा समीक्षा में उन विभिन्न श्रेणियों के करदाताओं के परिवर्ती क्रेडिट दावों में महत्वपूर्ण अनियमितताओं का खुलासा हुआ जो सीजीएसटी अधिनियम 2017 की धारा 140 की उपधाराओं, धारा 142(11) और ब्याज के भुगतान से संबंधित धारा 50(1) द्वारा विनियमित थे।

⁶ अंतरंग सीबीआईसी के अधिकारियों के लिए एक इंटरनेट प्लेटफॉर्म है।

⁷ नवम्बर 2021 तक

लेखापरीक्षा में ₹ 977.54 करोड़ की राशि वाले, विस्तार से जांच किए गए 7,560 मामलों में से 1,438 मामलों में, 1,686 अनुपालन विचलन पाए गए। पायी गयी अनियमितताएं चार श्रेणियों में अपेक्षाकृत रूप से उच्च थी यथा दस्तावेजों के बिना स्टॉक में शुल्क प्रदत्त माल का अपात्र क्रेडिट, पूंजीगत माल पर न लिए गए क्रेडिट पर अनियमित दावा, पारगमन में इनपुट या इनपुट सेवाओं पर अपात्र क्रेडिट और अंत शेषों पर अनियमित दावा। यह मानते हुए कि विभाग ने इन मामलों के 79 प्रतिशत का सत्यापन किया था, विचलन दर से पता चला कि विभाग द्वारा की गयी सत्यापन प्रक्रिया में अपर्याप्तताएं रहीं। 1,438 मामलों, जहां लेखापरीक्षा ने अनियमितताएं पाई, में से 1,132 मामलों का विभाग द्वारा सत्यापन किया गया था और विभाग ने ₹ 735.69 करोड़ की राशि की अनियमितताएं नहीं बताई थीं।

इन अनुपालन निष्कर्षों के मद्देनजर, लेखापरीक्षा सिफारिश करती है।

- ट्रान 1 की तालिका 7 (ए) बी (बीजक के बिना शुल्क भुगतान किए गए भण्डार पर क्रेडिट) में दर्शाये गए और उन मामलों, जहां तालिका 5 (ए) (विरासतीय विवरणी के अंतिम क्रेडिट शेष) के तहत परिवर्ती क्रेडिट दावा विरासतीय विवरणी के अंतिम शेष से अधिक था, उच्च जोखिम वाले दावों का सत्यापन सुनिश्चित करना।
- इस लेखापरीक्षा के दौरान बताए गए अनुपालन विचलनों के लिए दावों के समयबाधित होने से पहले उपचारात्मक उपाय शुरू करना।

(पैराग्राफ 6.9.2)