अध्याय 1: प्रस्तावना

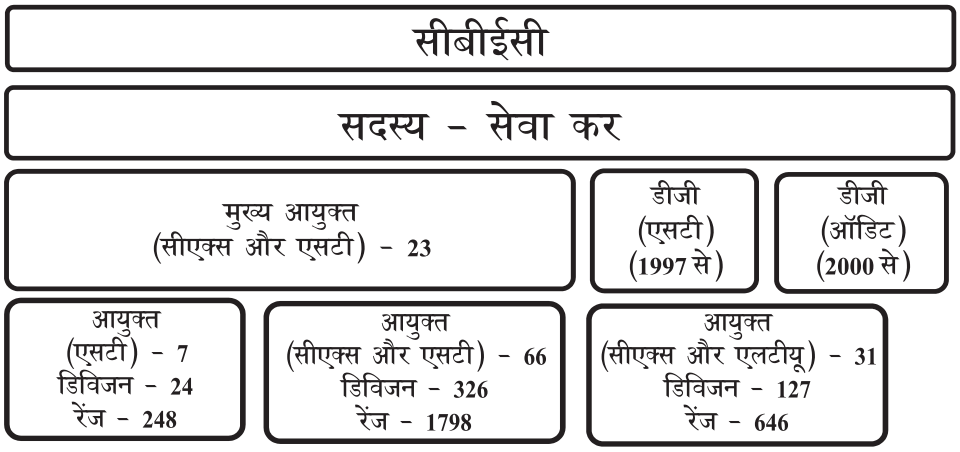
1.1 अप्रत्यक्ष (सेवा) कराधान का सार यह है कि सेवा अपने उपभोग के क्षेत्राधिकार में करारोपित की जानी चाहिए। यह सिद्धान्त अधिक या कम सबके द्वारा लागू किया जाता है। इस सिद्धान्त के संबंध में, निर्यातों पर कर नहीं लगाया जाता क्योंकि उपभोग कहीं और हुआ है और सेवाएं उनके आयात करने पर कर योग्य क्षेत्र में करारोपित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