

अध्याय I : प्रस्तावना

1.1 अनेक कंपनियों जो कारोबार से बड़े लाभ प्राप्त करती हैं और अपने शेयर धारकों को लाभांश के रूप में आय का पर्याप्त हिस्सा वितरित करती हैं, वे अधिनियम में उपलब्ध विभिन्न कटौतियों और छूट आदि का लाभ उठाकर अपनी कर देयता कम कर रही थीं। ऐसी कंपनियों को "शून्य कर कंपनियों" के रूप में सन्दर्भित कर वित्त अधिनियम, 1987 द्वारा लागू की गई धारा 115जे द्वारा कर दायरे में लाने का प्रयास किया गया था, जिसे वित्त अधिनियम, 1990 द्वारा वापस ले लिया गया था। इसे वित्त अधिनियम, 1996 द्वारा धारा 115जेए प्रारंभ करके 1 अप्रैल 1997 पुनः लागू किया गया था, जिसे नई धारा 115जेबी लागू करके 01 अप्रैल 2001 से फिर संशोधित किया गया था, जिसके द्वारा कंपनियों को सरकार द्वारा समय समय पर निर्धारित दर से उनके अंकित लाभ/मानी गयी आय पर कर का भुगतान करना था। धारा 115जेए/115जेबी के तहत कंपनियों द्वारा भुगतान किये गये कर के क्रेडिट को आगामी वर्षों में समंजन के लिए भी धारा 115जेए के प्रावधानों को बनाया गया था।

सामान्यतः न्यूनतम वैकल्पिक कर (मैट) के रूप में संदर्भित विशेष प्रावधानों को, विभिन्न क्षेत्रों में आर्थिक विकास जैसे- बैंकिंग, बीमा और वित्त आदि को ध्यान में रखते हुए, कर आधार बढ़ाने के लिए समय-समय पर संशोधित किया गया। वित्त अधिनियम 2016 द्वारा नवीनतम संशोधन किया गया जो 1 अप्रैल 2017 से प्रभावी है, जिसके द्वारा एक अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय सेवा केंद्र में स्थित इकाइयां और जो कि केवल परिवर्तनीय विदेशी मुद्रा में आय अर्जित करती हैं को भी मैट के दायरे में लाया गया था।

1.2 हमने यह शीर्षक क्यों चुना

कॉर्पोरेट निर्धारितियों को उनके आय स्तर पर ध्यान दिए बिना, अपनी वार्षिक आयकर विवरणी फाइल करना अनिवार्य रूप से अपेक्षित हैं। यद्यपि, कंपनियों के रजिस्ट्रार के पास पंजीकृत कंपनियों की संख्या की तुलना में आईटीडी¹ के पास विवरणी फाइल करने वाले कॉर्पोरेट निर्धारितियों की कुल संख्या काफी कम थी। ऐसे निर्धारितियों को कर दायरे में लाने के लिए आईटीडी के प्रयासों की लेखापरीक्षा में जांच किया जाना आवश्यक था।

¹ आय कर विभाग

लेखापरीक्षा में अंकित लाभ की संगणना के लिए लाभ और हानि लेखा के अनुसार निवल लाभ या हानि के संबंध में वैधानिक प्रावधानों/समायोजनों की व्याख्या में कुछ अस्पष्टताएं देखी गई हैं जिसके लिए अस्पष्टता को हल करने और निर्देशों के कार्यान्वयन के लिए आईटीडी के निर्देशों की जांच करने की आवश्यकता थी।

हमने पहले भी इस विषय पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा की थी और इसके परिणाम/निष्कर्षों को भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के 2004 के प्रतिवेदन संख्या 13 के अध्याय 1 में वर्णित किया था। यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता थी कि क्या पूर्व में इंगित कमियों का सीबीडीटी द्वारा उचित रूप से समाधान किया गया था।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा करने का उद्देश्य यह जांच करना था कि क्या:

- (i) विशेष प्रावधानों में किसी भी प्रकार की अस्पष्टता और कमी सहित किसी प्रकार की प्रणालीगत समस्याएं हैं जिसके परिणामस्वरूप कर देयताओं को समाप्त/कम किया गया;
- (ii) आयकर विभाग (आईटीडी) द्वारा मैट से संबंधित प्रावधानों का अनुपालन किया गया और यदि नहीं, निर्धारण में चूकों के कारण कम निर्धारण/राजस्व की हानि और अन्य अनियमितताओं का निर्धारण करना;
- (iii) आईटीडी ने विवरणी फाईल न करने वाली कंपनियों की पहचान करने और उनको कर दायरे में लाने के लिए पर्याप्त कदम उठाए हैं;
- (iv) शून्य कर भुगतान करने वाली कंपनियों को कर दायरे में लाने के लिए विशेष प्रावधानों को लागू करने के उद्देश्य प्राप्त किए गए थे।

1.4 वैधानिक रूपरेखा

आयकर अधिनियम 1961 की धारा 115 जेबी के तहत मैट के अन्तर्गत कराधान की योजना को शामिल किया गया है जबकि मैट को अग्रनयन और समंजन करने से संबंधित प्रावधान धारा 115 जेए में उल्लिखित हैं। प्रासंगिक प्रावधानों का एक संक्षिप्त विवरण **परिशिष्ट-1** में दिया गया है।

1.5 लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र और नमूना आकार

निष्पादन लेखापरीक्षा में वित्तीय वर्ष 2012-13 से 2015-16 के दौरान पूरे किए गए संवीक्षा निर्धारण, अपील और परिशोधन के मामले शामिल हैं। हमने चयनित मामलों के संबंध में संक्षिप्त निर्धारण अभिलेखों की भी जांच की जहां लेखापरीक्षा की तिथि तक संवीक्षा निर्धारण पूरे नहीं किये गये थे। हमने निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए आयकर महानिदेशक (डीजीआईटी) (प्रणाली), नई दिल्ली द्वारा निर्धारण अधिकारी (एओ) वार उपलब्ध कराए गए कुल आंकड़ों में से ए श्रेणी के प्रत्येक राज्यों² में निर्धारित आय के आधार पर शीर्ष 12 सीआईटी प्रभारों और श्रेणी बी राज्यों³ में से प्रत्येक के लिए शीर्ष 5 सीआईटी प्रभारों का चयन किया था। चयनित सीआईटी प्रभारों में, 100 प्रतिशत डीसीआईटी/एसीआईटी प्रभारों और 20 प्रतिशत आईटीओ प्रभार लेखापरीक्षा के लिए चयनित किये गये थे। अंततः हमने 150 चयनित सीआईटी प्रभारों में लेखापरीक्षा के लिए 877 निर्धारण इकाइयों का चयन किया (**परिशिष्ट 2**)।

1.6 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

सीबीडीटी के साथ एन्ट्री कॉन्फ्रेंस 9 अगस्त 2016 को आयोजित की गयी जिसमें हमने लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, लेखापरीक्षा के कार्य क्षेत्र और निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य ध्यान देने वाले क्षेत्रों को स्पष्ट किया था।

हमने डीजीआईटी (प्रणालियां) से कॉर्पोरेट निर्धारितियों से संबंधित विवरणों की मांग की। आईटीडी ने आरम्भिक रूप से सीआईटी स्तर का समग्र डाटा उपलब्ध कराया था (जुलाई 2016)। बाद में वही डाटा निर्धारण अधिकारी स्तर पर समग्र रूप में उपलब्ध कराया गया था (सितम्बर 2016) जिससे हमें निर्धारण इकाइयों के नमूना चयन में सहायता प्राप्त हुई परन्तु यह चयनित निर्धारण इकाइयों के अन्तर्गत मैट से संबंधित व्यक्तिगत मामलों का पता लगाने के उद्देश्य को पूर्ण नहीं करता था। इसलिए हमने निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चयनित निर्धारण यूनिटों में उपलब्ध मांग और वसूली रजिस्ट्रों से आंकड़ों का संकलन किया। हमने इन चयनित युनिटों में कॉर्पोरेट निर्धारितियों के निर्धारण रिकॉर्डों की जांच की।

² आंध्र प्रदेश, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल और उत्तर प्रदेश

³ असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, झारखंड, केरल, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, उत्तराखंड और यूटी चंडीगढ़

हमने कंपनियों के क्षेत्रीय रजिस्ट्रार (आरओसी)/कॉरपोरेट कार्य मंत्रालय, नई दिल्ली (नवम्बर 2016) से उनके पास पंजीकृत कंपनियों के विवरण और सक्रिय कंपनियों के विवरण के साथ घोषित लाभ के आंकड़े प्राप्त करने के लिए संपर्क किया ताकि प्राप्त आंकड़ों का मिलान दो स्रोतों से किया जा सके। संबंधित निर्धारण अधिकारियों की टिप्पणियां प्राप्त करने हेतु, लेखापरीक्षा जांच के परिणाम सूचित किए गए थे।

हमने दिनांक 10 अप्रैल 2017 को सीबीडीटी से टिप्पणियां प्राप्त करने हेतु निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट का मसौदा जारी किया। दिनांक 1 जून 2017 को आयोजित एग्जिट कॉफ्रेंस में लेखापरीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों तथा उन पर सीबीडीटी की प्रतिक्रिया पर विचार-विमर्श किया गया। एग्जिट कॉफ्रेंस में हुए विचार-विमर्श पर आधारित निष्कर्षों/निर्णयों को समुचित प्रकार से इस रिपोर्ट में शामिल कर लिया गया है।

1.7 रिकॉर्ड प्रस्तुत न किया जाना

हमने आयकर रिटर्न दाखिल करने वाली कम्पनियों, विभिन्न प्रभारों के अंतर्गत चयनित वित्तीय वर्षों के दौरान मैट के अंतर्गत निर्धारित कंपनियों, पहचान किए गए रिटर्न न भरने वाले और उन पर की गई कार्रवाई तथा सामान्य के साथ-साथ मैट प्रावधानों के अंतर्गत शून्य कर भरने वाली कंपनियों के विवरण प्रस्तुत करने के लिए आयकर विभाग से संपर्क किया।

आयकर विभाग द्वारा विस्तृत आंकड़ों की अपेक्षा सारभूत आंकड़ों⁴ प्रदान किए गए, जिसके परिणामस्वरूप, हमें लेखापरीक्षा के लिए प्रत्येक चयनित वित्तीय वर्षों के लिए प्रत्येक निर्धारण प्रभार में मांग और वसूली रजिस्ट्रारों से मामलों का चयन स्वयं करना पड़ा। इस कार्य में बहुत अधिक समय लगा और इसने लेखापरीक्षा करने में अवरोधक का कार्य किया।

लेखापरीक्षा द्वारा 15,677 रिकॉर्ड की मांग की गई थी, जिसमें से आयकर विभाग द्वारा केवल 11,293 मामले उपलब्ध कराए गए। उपलब्ध नहीं कराए गए रिकॉर्ड का प्रतिशत 27.96 था। गुजरात, कर्नाटक, गोआ, दिल्ली, महाराष्ट्र तथा हिमाचल प्रदेश में, 27.93 प्रतिशत से 62 प्रतिशत तक रिकॉर्ड उपलब्ध

⁴ "प्रोफॉर्म बी_टैक्स 115 जे बी_जी ई_जीटीएल_एओ_1433_1"; "प्रोफॉर्म बी_टैक्स 115 जे बी_एलटी_जीटीएल_एओ_1433_1"; "प्रोफॉर्म बी_टैक्स 115 जे बी_जी ई_जीटीएल_एओ_1"; "प्रोफॉर्म बी_टैक्स 115 जे बी_एलटी_जीटीएल_एओ_1";

नहीं कराए गए। इसके अतिरिक्त बार-बार मांगे जाने पर भी आयकर विभाग द्वारा मुंबई⁵ तथा दिल्ली⁶ प्रत्येक में चार निर्धारण प्रभारों में से कोई भी रिकॉर्ड उपलब्ध नहीं कराया गया। परिशिष्ट-3 में अनुपलब्ध रिकॉर्डों का विवरण दर्शाया गया है।

जनवरी 2017 में डीजीआईटी (प्रणाली) द्वारा ऐसी 60,227 कंपनियों के आंकड़े उपलब्ध कराए गए जो मैट तथा सामान्य प्रावधानों के अंतर्गत वि.व 2012-13 से 2015-16⁷ की अवधि के अंतर्गत लाभ और हानि लेखा के अनुसार लाभ अर्जित करने के बावजूद भी शून्य कर का भुगतान कर रही थी। ये आंकड़े इतने विलंब से उपलब्ध कराए गए जिसके कारण बहुत सीमित प्रयोजन पूरा हुआ, क्योंकि उस समय तक निष्पादन लेखापरीक्षा का अधिकांश फील्ड कार्य संपन्न हो चुका था।

⁵ डीसीआईटी 4(1)(1), डीसीआईटी 4(1)(2), आईटीओ 10(1)(1) तथा आईटीओ 10(1)(2)

⁶ सर्कल 25(1), सर्कल 25(2), सर्कल 5(1) तथा वार्ड 25(3)

⁷ एडी (एस), कार्यालय एडीजी (सिस्टम) 3, नई दिल्ली से डीजीएसीआर, नई दिल्ली को दिनांक 17.01.2017 का ई-मेल