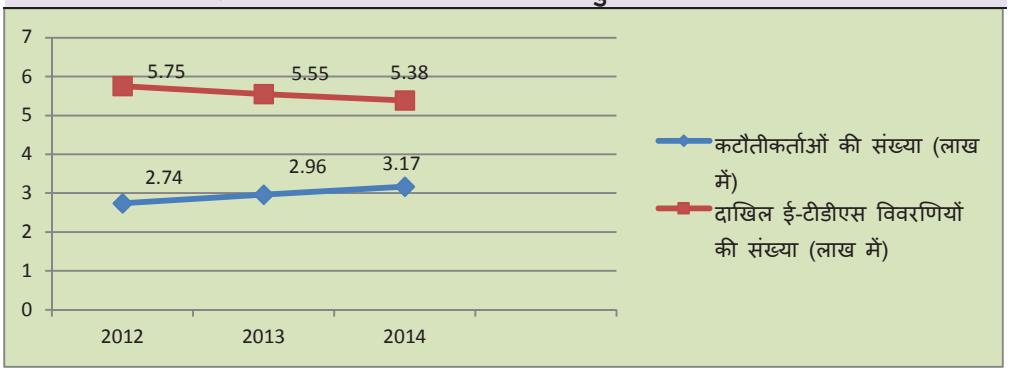
अध्याय 3

टीडीएस/टीसीएस आधार का विस्तार

3.1 सीबीडीटी की 2014-15 की केंद्रीय कार्ययोजना (सीएपी) में उल्लेख के अनुसार स्रोत पर कर कटौती के माध्यम से राजस्व वृद्धि की रणनीति पर जोर दिया गया ताकि टीडीएस/टीसीएस आधार हेतु स्रोत पर कर की कम/गैर कटौती के क्षेत्रों का सर्वेक्षण और उनकी पहचान की जा सके। 31 मार्च 2012, 2013 और 2014 तथा उसी अवधि के दौरान दाखिल ई-टीडीएस विवरणियों के संख्या के अनुसार आईटीडी के पास उपलब्ध कर कटौतीकर्ताओं की संख्या चार्ट 3.1 में दर्शाई गई है।

चार्ट 3.1: दाखिल ई-टीडीएस विवरणियों की संख्या की तुलना में कर कटौतीकर्ताओं की संख्या



स्रोत: सीपीसी (टीडीएस)

इस अध्याय में टीडीएस/टीसीएस आधार के विस्तार हेतु आईटीडी द्वारा किए गए प्रयासों से संबंधित मुद्दों पर प्रकाश डाला गया है।

3.2 विभिन्न उप-शीर्षों के तहत टीडीएस संग्रहण

3.2.1 कर संग्रहण[4] में वित्तीय वर्ष 2012-13 में ₹ 6.37 लाख करोड़ से 25.5 *प्रतिशत* बढ़कर वि.व. 2014-15 में ₹ 7.99 लाख करोड़ हो गया जबकि विभिन्न उपशीर्षों के तहत करदाताओं से टीडीएस संग्रहण वि.व. 2012-13 में ₹ 2.11 लाख करोड़ से 22.75 *प्रतिशत* बढ़कर वि.व. 2014-15 में ₹ 2.59 लाख करोड़ हो गया। तालिका 3.1 वि.व. 2012-13 से 2014-15 के दौरान विभिन्न उपशीर्षों के अंतर्गत टीडीएस संग्रहण की तुलना में कर संग्रहण का विवरण दर्शाया गया है।

4 निगम कर एवं आयकर सहित

तालिका 3.1: कर संग्रहण की तुलना में उप-शीर्षों के तहत टीडीएस संग्रहण			₹ करोड़ में
विवरण/वि.व.	**2012-13**	**2013-14**	**2014-15**
कर संग्रहण	6,36,932	7,21,604	7,99,459
विभिन्न उप-शीर्षों के तहत् टीडीएस के ब्यौरें			
वेतन	84,293	98,346	1,08,215
प्रतिभूतियों पर ब्याज	1,307	736	952
लाभांश	243	162	112
ब्याज	25,836	33,353	34,915
लॉटरी या क्रोसवर्ड पहेली से विजित वस्तु	204	265	226
घुड़दौड़ से विजित वस्तु	19	20	21
ठेकेदारों तथा उप ठेकेदारों को भुगतान	26,826	27,757	29,863
बीमा कमीशन	2,194	2,436	2,428
अनिवासियों को भुगतान	51	71	77
अन्य	69,681	85,399	82,298
कुल टीडीएस	**2,10,654**	**2,48,547**	**2,59,106**

2012-13 से 2014-15 की अवधि के दौरान कर संग्रहण तथा टीडीएस संग्रहण में संतुलित वृद्धि हुई है।

3.3 टीडीएस रिटर्नों की जॉच हेतु चयन मानदंड

सीबीडीटी यह सुनिश्चित करने के लिए नियमित निर्धारणों हेतु रिटर्नों/मामलों के चयन के लिए मानदंड निर्धारित करती है कि निर्धारिती ने आय को कम करके नहीं बताया है या अधिक हानि की गणना नहीं की है या किसी प्रकार कर का कम भुगतान नहीं किया है। कर की कटौती न करने/ कम कटौती करने या काटे गए किंतु सरकारी लेखा में जमा न किए गए कर के आधार पर कर कटौतीकर्ता की चूक का पता लगाने के लिए टीडीएस/टीसीएस के सत्यापन के चयन हेतु समान मानदंड आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि टीडीएस यूनिटों के एओ द्वारा संवीक्षा हेतु टीडीएस रिटर्नों के चयन हेतु सीबीडीटी ने कोई चयन मानदंड निर्धारित नहीं किया है। एओ (टीडीएस) सत्यापन के लिए टीडीएस रिटर्नों को व्यक्तिगत तरीके से उठाते है। ऐसे ही एक मामला 2007 की निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट सं. 8 में भी उठाया गया था जिसमें मंत्रालय ने उत्तर दिया था कि उचित प्रक्रिया पर विचार किया जा रहा था, जो टीडीएस रिटर्नों की समय सीमा के साथ साथ सत्यापन की प्रक्रिया निर्दिष्ट करेगी।

सीबीडीटी ने एक्जिट कॉन्फ्रैंस के दौरान बताया कि नियमित निर्धारण मामलों के चयन मानदंड की कार्यप्रणाली के अनुरूप टीडीएस मामलों के सत्यापन के चयन हेतु समान मानकीकृत दृष्टिकोण अपनाया जाएगा।

3.4 टीडीएस यूनिटों द्वारा किया गया सर्वेक्षण

यह सुनिश्चित करने लिए कि स्रोत पर कर कटौती या संग्रहण करने वाले सभी सत्वों को विभाग के अभिलेखों में प्रस्तुत किया गया था, टीडीएस यूनिटों से आय कर निर्धारणों, संबंधित अभिलेखों की जांच करना तथा धारा 133ए के तहत् सर्वेक्षण करना अपेक्षित है। केंद्रीय कार्य योजना 2013-14 के अनुसार सर्वेक्षण टीडीएस अनुपालन की जांच हेतु आसान तथा सुविधाजनक साधन है। व्यवसाय के मौजूदा रूझान के संबंध में आयकर विभाग प्रणाली में उपलब्ध डाटा, समाचार पत्रों/मैगजीनों से एकत्र की गई सूचना तथा अन्य मामलों की पूछताछ/जांच के दौरान प्राप्त उपयोगी सूचना सर्वेक्षण करने के लिए मामलों के उचित चयन हेतु महत्वपूर्ण इनपुट प्रदान कर सकती है। चूकों, ब्याज प्रभारित करने, सर्वेक्षण के दौरान पता चली चूकों के संबंध में शास्ति लगाने के लिए धारा 201 के अंतर्गत आवश्यक आदेश पारित करने के लिए शीघ्र कार्रवाई से टीडीएस का समय पर संग्रहण होगा। इसके पश्चात टीडीएस यूनिटों द्वारा तैयार की गई सर्वेक्षण रिपोर्टों का चूककर्ता से अनुपालन हेतु पालन किया जाना आवश्यक है।

अवधि के दौरान लक्षित, निष्पादित, अंतिम रूप दिए गए तथा लंबित सर्वेक्षण की लेखापरीक्षा जांच से निम्नलिखित का पता चला :

आयकर विभाग ने 15 राज्यों[5] में 24 सीआईटी (टीडीएस) प्रभारों में वि.व. 2012-13 से 2014-15 के दौरान किए गए 3,401 सर्वेक्षणों में से 3,026 सर्वेक्षणों को अंतिम रूप दिया था जिसमें ₹ 2,387.83 करोड़ की मांग सृजित हुई तथा ₹ 718.35 करोड़ की वूसली हुई थी। ब्यौरें परिशिष्ट 2 में दर्शाए गए है।

(i) 50 *प्रतिशत* से अधिक सीआईटी (टीडीएस) प्रभारों में किए जाने वाले सर्वेक्षणों की संख्या के वार्षिक लक्ष्य या वो निर्धारित नहीं थे/उपलब्ध नहीं थे या उपरोक्त अवधि के दौरान शून्य थे।

(ii) नौ सीआईटी (टीडीएस) प्रभारों[6] में उपरोक्त प्रत्येक वर्ष में किए गए सर्वेक्षणों की संख्या या तो लक्ष्य से काफी अधिक (100 *प्रतिशत* से अधिक) या लक्ष्य के 50 *प्रतिशत* से कम थी। अत: लक्ष्य निर्धारण वास्तविक रूप से नहीं किया गया था।

---

5 असम, आन्ध्र प्रदेश, बिहार, चण्डीगढ़ यूटी, छत्तीसगढ़, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड तथा पश्चिम बंगाल।

6 बैंगलोर, भोपाल, हैदराबाद, कानपुर, लखनऊ, सीआईटी-I, मुम्बई, नागपुर, पटना तथा पुणे

(iii) लक्ष्य की सूचना दिल्ली, छत्तीसगढ़, गुजरात, राजस्थान, चंडीगढ़ यूटी, तमिलनाडु, विजयवाड़ा तथा ओडिशा के सीआईटी (टीडीएस) प्रभारों में उपलब्ध नहीं थी; लक्षित, निष्पादित, अंतिम रूप दिए गए तथा लंबित सर्वेक्षण से संबंधित सूचना गोवा, तमिलनाडु तथा झारखंड में उपलब्ध नहीं थी;

(iv) वि.व. 2012-13 में चार सीआईटी (टीडीएस) प्रभारों[7] तथा वि.व. 2013-14 तथा वि.व. 2014-15 में दो सीआईटी (टीडीएस) प्रभार[8] थे जहां कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था।

(v) एओज (टीडीएस) द्वारा अवधि के दौरान किए गए 89 *प्रतिशत* सर्वेक्षणों को पूरा किया गया था।

(vi) अंतिम रूप देने हेतु लंबित रहे 375 सर्वेक्षणों में से 221 चार राज्यों से संबंधित थे जो कुल लंबित सर्वेक्षण मामलों का 59 *प्रतिशत* बनता है। तालिका 3.2 इन चार राज्यों में किए गए तथा अंतिम रूप दिए गए सर्वेक्षणों के ब्यौरे दर्शाती है।

तालिका 3.2: निष्पादित तथा अंतिम रूप दिए गए सर्वेक्षणों की संख्या के ब्यौरें **(आंकड़े संख्या में)**

वि.व.	**2012-13**		**2013-14**		**2014-15**	
राज्य	**कुल निष्पादित सर्वेक्षण**	**लंबित सर्वेक्षण**	**कुल निष्पादित सर्वेक्षण**	**लंबित सर्वेक्षण**	**कुल निष्पादित सर्वेक्षण**	**लंबित सर्वेक्षण**
मध्य प्रदेश	85	11	123	81	55	24
कर्नाटक	92	10	211	12	238	52
आन्ध्र प्रदेश[9]	18	6	16	4	26	4
पश्चिम बंगाल	16	0	30	12	12	5
कुल	**211**	**27**	**380**	**109**	**331**	**85**

उपरोक्त से पता चलता है कि सर्वेक्षण करने के लिए लक्ष्य निर्धारण के प्रति आयकर विभाग का दृष्टिकोण वैज्ञानिक नहीं था तथा फोलो-अप एवं मॉनिटरिंग भी मौजूद नहीं थी।

7 सीआईटी-1 एवं 2(टीडीएस)-दिल्ली, सीआईटी-2 (टीडीएस)-मुम्बई एवं झारखंड क्षेत्र के लिए सीआईटी (पटना)

8 वि.व. 2013-14 के लिए-सीआईटी-1 (टीडीएस)-मुम्बई तथा झारखण्ड क्षेत्र के लिए सीआईटी (पटना); वि.व. 2014-15 के लिए-सीआईटी-1 (टीडीएस)-चंडीगढ़ तथा झारखण्ड क्षेत्र के लिए सीआईटी (पटना)

9 सीआईटी (टीडीएस) विजयवाड़ा प्रभार में

इस मामले को 2007 की निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट सं. 8 में भी उठाया गया था जिसमें यह बताया गया था कि कई मामलों में या तो सर्वेक्षण किया ही नहीं गया था या सर्वेक्षण की रिपोर्टों को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। यह सिफारिश की गई कि आयकर विभाग अपने सीआईटी (टीडीएस) प्रभारों के लिए किए जाने वाले सर्वेक्षणों के लिए वास्तविक लक्ष्य निर्धारित कर सकता है तथा सर्वेक्षण सभी टीडीएस यूनिटों में किए जा सकते है तथा इसके पश्चात कवर न किए गए कर कटौतीकर्ताओं को कर क्षेत्र में लाकर कर आधार को बढ़ाने के लिए समय पर अंतिम रूप दिया जा सकता है।

सीबीडीटी एक्जिट कॉन्फ्रैंस के दौरान सर्वेक्षण करने के लिए वास्तविक लक्ष्यों को नियत करने पर निर्णय लेने के लिए सहमत हो गया।

3.5 टैन के आबंटन हेतु 'अपने ग्राहक को जानिए' (केवाईसी) में विसंगतियां

कर कटौती लेखा संख्या या कर संग्रहण लेखा संख्या (टैन) आयकर विभाग द्वारा जारी की गई 10-अंकों की अल्फा-न्यूमेरिक संख्या है। यह उन सभी व्यक्तियों द्वारा प्राप्त की जानी है जो स्रोत पर कर कटौती के लिए उत्तरदायी है या जिनसे स्रोत पर कर संग्रहण करना अपेक्षित है। टैन के निर्गम हेतु फार्म 49बी में एक आवेदन किया जाता है तथा टीआईएन-एफसी को प्रस्तुत किया जाता है। तथापि, फार्म 49बी प्रस्तुत करते समय पहचान तथा पते के प्रमाण के रूप में काई दस्तावेज सलंग्न करना अपेक्षित नहीं है। यहां तक कि फार्म 49बी में निर्धारित पैन फील्ड को भरना अनिवार्य नहीं है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि वि.व. 2012-13 से 2014-15 के दौरान विभिन्न सीआईटी प्रभारों[10] के अंतर्गत एओ (टीडीएस) ने नॉन फाइलर्स/स्टॉप फाइलर्स को 1.08 लाख नोटिस जारी किए थे जिसमें से 5,068 नोटिस *परिशिष्ट 3* में दिए गए 'केवाईसी' ब्यौरे में विसंगतियों के कारण 'असेवित' के रूप में वापस आ गए थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अपर्याप्त 'केवाईसी' के कारण विभाग 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान धारा 201(1)/201/(1ए) के अंतर्गत सृजित ₹ 4,180 करोड़[11] की मांग के मामले को संबोधित नहीं कर पाया जिन पर कर कटौतीकर्ताओं ने ध्यान नहीं दिया।

---

[10] सीआईटी (टीडीएस)-बडोदा, भोपाल, भुवनेश्वर, चंडीगढ़, चेन्नई, दिल्ली 1 एवं 2, गुवाहटी, जयपुर, कानपुर, कोलकाता, लखनऊ, मुम्बई 1 तथा 2, पुणे, सिलीगुड़ी तथा विजयवाड़ा

[11] प्र. सीसीआईटी/सीआईटी की वार्षिक कॉन्फ्रैंस (2015-16) की रिपोर्ट

कर चूककर्ताओं का पता लगाने के लिए टैन के आबंटन के समय पर्याप्त 'केवाईसी' प्रतिमान रखना आवश्यक है। तथापि, आयकर विभाग कर कटौतीकर्ताओं को टैन आबंटन से पूर्व पर्याप्त 'केवाईसी' नहीं कर रहा था। पहचान पत्रों, टेलीफोन नम्बर सहित पता तथा कर कटौतीकर्ताओं के ई-मेल का प्रमाणन टैन के आबंटन हेतु पूर्वापेक्षा हो सकता है ताकि सभी कर कटौतीकर्ताओं का पता लगाया जा सके।

सीबीडीटी एक्जिट कॉन्फ्रैंस के दौरान इस मामले पर सहमत था तथा बताया कि वे टैन आबंटन में पैन को अनिवार्य बनाने पर विचार कर रहे है।

3.6 निष्कर्ष

सीबीडीटी ने टीडीएस रिटर्नों के सत्यापन के चयन हेतु मानदंड निर्धारित नहीं किए है। 50 *प्रतिशत* से अधिक सीआईटी (टीडीएस) प्रभारों में किए जाने वाले सर्वेक्षणों की संख्या के वार्षिक लक्ष्य या तो निर्धारित नहीं थें/उपलब्ध नहीं थे या उपरोक्त अवधि के दौरान शून्य थे। प्रत्येक वर्ष के तीन सीआईटी (टीडीएस) प्रभारों को छोड़कर किए गए सर्वेक्षणों की संख्या या तो लक्ष्य से काफी अधिक थी या इसके 50 *प्रतिशत* से कम थी जिससे लक्ष्य तथा उपलब्धि के बीच असंबंधता का पता चला। सर्वेक्षण करने के लिए लक्ष्य निर्धारण के प्रति आयकर विभाग का दृष्टिकोण वैज्ञानिक नहीं था। आयकर विभाग कर कटौतीकर्ताओं को टैन आबंटन से पूर्व पर्याप्त 'केवाईसी' नहीं कर रहा था इसलिए सभी टीडीएस चूककर्ताओं का पता लगाने में असमर्थ था।

3.7 सिफारिशें

लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि

- सीबीडीटी जांच हेतु टीडीएस रिटर्नों के चयन हेतु प्रक्रिया और मानदंड निर्धारित कर सकता है।

  सीबीडीटी सिफारिश पर सहमत थी (दिसम्बर 2016) तथा बताया कि नियमित निर्धारिण मामलों के चयन मानदंड की कार्यप्रणाली के अनुरूप कार्रवाई की जाएगी।

- सीबीडीटी अपने सीआईटी (टीडीएस) प्रभारों के लिए किए जाने वाले सर्वेक्षणों के लिए वास्तविक लक्ष्य निर्धारित कर सकती है तथा सभी टीडीएस यूनिटों में सर्वेक्षण किए जा सकते हैं तथा तत्पश्चात कर क्षेत्र में कवर न किए गए कटौतीकर्ताओं को शामिल करके कर आधार के विस्तारण हेतु समय पर अंतिम रूप दिया जाएगा।

  सीबीडीटी ने सर्वेक्षण करने के लिए वास्तविक लक्ष्यों को निर्धारित करने हेतु लिए गए निर्णय पर सहमति दी (दिसम्बर 2016)।

- *सीबीडीटी 'केवाईसी' में अपर्याप्तताओं की जाँच कर सकता है तथा पर्याप्त 'केवाईसी' के बिना आयकर विभाग टैन जारी नहीं कर सकता ताकि कर चूककर्ताओं का पता लगाया जा सके।*

  सीबीडीटी ने बताया (दिसम्बर 2016) कि सीबीडीटी टैन आबंटन में पैन को अनिवार्य बनाने पर विचार कर रहा हैं।