

अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 अपने उपयोग के आधार पर, रियल एस्टेट तीन विस्तृत श्रेणियों में बांटा जा सकता है। i) आवासीय जिसमें विकसित भूमि, आवासीय घर और सहस्वामित्व वाले भवन शामिल हैं; ii) वाणिज्यिक जिसमें कार्यालय भवन, वेयर हाऊस और रिटेल स्टोर भवन और iii) औद्योगिक जिसमें फैक्ट्री, खदान और फार्म शामिल होते हैं। देश के आर्थिक परिदृश्य में परिवर्तन के कारण रियल एस्टेट गतिविधियां जो कभी केवल शहरी क्षेत्रों तक सीमित थीं, वह अब छोटे शहरों में भी फैल गई हैं। इसमें कई भागीदार शामिल हैं जैसे भूमि मालिक, विकासकर्ता, ठेकेदार, विक्रेता/खरीदार और रियल एस्टेट एजेंट आदि।

1.2 विभाग के डेटाबेस में निर्धारिती

रियल एस्टेट सेक्टर में निर्धारितियों द्वारा आयकर रिटर्न (आईटीआर) की फाइलिंग और उनकी निर्धारित आय में वि.व. 2013-14 से 2016-17 के दौरान लगातार वृद्धि हुई है जिसे नीचे तालिका 1.1 में दर्शाया गया है:-

तालिका 1.1 प्राप्त/संवीक्षा की गई आईटीआर के विवरण				₹ करोड़ में
वित्त वर्ष	फाइल की गई आईटीआर (संख्या)	संवीक्षा निर्धारण (संख्या में)	कॉ. 3 के संबंध में आईटीआर के अनुसार आय	कॉ. 3 के संबंध में निर्धारित आय
1	2	3	4	5
2013-14	2,18,925	8,948	16,175	30,920
2014-15	3,17,730	22,551	18,580	43,837
2015-16	3,36,777	20,750	23,812	47,055
2016-17	3,38,220	26,398	32,970	55,178

स्रोत: प्रधान डीजीआईटी (प्रणाली)

1.3 हमने यह विषय क्यों चुना

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए इस विषय के चयन हेतु आधार:

- 2012 में मंत्रालय द्वारा प्रकाशित 'काले धन पर श्वेत पत्र' में काले धन के खतरे में अधिक असुरक्षित आर्थिक क्षेत्र या गतिविधियों में से एक 'रियल एस्टेट' को माना गया। पत्र में यह दर्शाया गया है कि रियल एस्टेट के बढ़ते हुए दाम के कारण स्टॉप ड्यूटी और पूंजीगत लाभ कर के रूप में रियल एस्टेट संव्यवहार पर लागू कर भार, संव्यवहार कीमत की कम रिपोर्टिंग द्वारा कर अपवंचन को बढ़ा सकता है जो कि काले धन के अर्जन और निवेश दोनों को बढ़ा सकता है।

- मार्च 2010 (2011-12 की रिपोर्ट सं. 12) को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए 'सिविल निर्माण के कारोबार' पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी। सिविल निर्माण कारोबार में संलग्न निर्धारितियों का उचित डेटाबेस का अभाव, केंद्रीय सूचना शाखा {अब अन्वेषण और आपराधिक जांच (आईएंडसीआई)} द्वारा एकत्र की गई सूचना के प्रसार न करने और संवीक्षा निर्धारण में अनुपालन संबंधित कई त्रुटियों को दर्शाते हुए हमारे मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष दिये गये थे। यह लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करेगा कि क्या पहले बताये गये बिंदुओं पर कोई ध्यान दिया गया था।
- भारत में तीव्र गति से शहरीकरण और सरकारों द्वारा शहरी ढांचे का अद्यतन हुआ है जिसके परिणामस्वरूप रियल एस्टेट तथा कर राजस्व में वृद्धि हुई।
- काफी कर रियायतें इस क्षेत्र को दी गई हैं।
- इस क्षेत्र में भूमि मालिक, विकासकर्ता, विक्रेता, खरीददार, ठेकेदार और एस्टेट एजेंट जैसी कई पार्टियां शामिल हैं; जो कि आयकर अदा करने के लिए उत्तरदायी हैं।
- रियल एस्टेट में निवेश के स्रोत कर वंचित स्रोतों या बेहिसाब राशि से धन के संभावित स्थानांतरण को दर्शाते हैं।

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह सुनिश्चित करने के लिए थे कि क्या:

- रियल एस्टेट क्षेत्र में कार्यरत सभी विकास कर्ता/निर्माता/रियल एस्टेट एजेंट कर दायरे के अंतर्गत हैं और आयकर रिटर्न फाईल कर रहे हैं।
- निर्धारण अधिकारियों के पास उपलब्ध सभी संसाधन जैसे वार्षिक सूचना रिटर्न (एआईआर), सर्वेक्षण और सर्च और जब्ती रिपोर्ट और निर्धारण फाईल आदि में उपलब्ध सूचना का, कर दायरे के अंतर्गत इस क्षेत्र से अधिक निर्धारितियों को लाकर, कर आधार वृहत करने के लिए प्रभावी रूप से उपयोग किया गया।
- आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) के सामान्य प्रावधानों के अनुपालना के साथ-साथ रियल एस्टेट क्षेत्र के विशेष प्रावधानों के अनुपालना को प्रोत्साहित करने के लिए मौजूदा सिस्टम और नियंत्रण पर्याप्त हैं।

- केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) के पास कोई ऐसा तंत्र है जो यह सुनिश्चित कर सके कि रियल एस्टेट सैक्टर की धारा 80-आईबी(10) के अंतर्गत दी गई रियायतों के लक्षित लाभ योग्य व्यक्तियों तक पहुँचे हैं।

1.5 वैधानिक ढांचा

अधिनियम के रियल एस्टेट सैक्टर से संबंधित कुछ सामान्य और विशिष्ट धाराएँ नीचे दर्शाये गयी हैं:

धारा	संक्षिप्त विवरण
28 से 44	ये धाराएँ कारोबार और व्यवसाय से लाभ और फायदों की गणना करते समय व्यय, मूल्यहास, ब्याज आदि को बताती हैं।
43सीए	यह किसी परिसंपत्ति (पूँजीगत परिसंपत्तियों के अतिरिक्त) जो भूमि या भवन या दोनों हो के किसी निर्धारिती (विक्रेता) द्वारा हस्तांतरण करने पर स्टांप ड्यूटी के भुगतान के उद्देश्य हेतु स्वीकृत मूल्य के विक्रय मूल्य पर अधिक्य पर कर को प्रभारित करने को दर्शाता है।
45(2)	यह धारा पूँजीगत परिसंपत्ति के स्वामी द्वारा इसको उसके द्वारा चलाये गये कारोबार के कार्य में स्टॉक के रूप में परिवर्तन या उपयोग के रूप में हस्तांतरण करने पर उसके द्वारा प्राप्त लाभ या फायदों पर कर को प्रभारित करना बताती है।
50सी	यह किसी पूँजीगत परिसंपत्तियों जो भूमि या भवन या दोनों हो के हस्तांतरण पर स्टांप ड्यूटी के भुगतान के उद्देश्य हेतु स्वीकृत मूल्य के विक्रय मूल्य पर आधिक्य पर कर को प्रभारित करने को दर्शाता है।
50डी	यह दर्शाता है कि जब किसी पूँजीगत परिसंपत्ति के, किसी निर्धारिती द्वारा हस्तांतरण पर प्राप्त या प्राप्त होने वाले मूल्य के सुनिश्चित या निर्धारित नहीं की जा सकता, तब पूँजीगत लाभ के उद्देश्य से, हस्तांतरण की तिथि पर उक्त परिसंपत्ति के उचित बाजार मूल्य को हस्तांतरण पर प्राप्त या प्राप्त होने वाला पूरा मूल्य माना जाएगा।
54एफ	यह आवासीय घर को छोड़कर दीर्घवधि पूँजीगत परिसंपत्ति के हस्तांतरण से प्राप्त पूँजीगत लाभ पर व्यक्ति या हिंदू अविभाजित परिवार (एचयूएफ) को छूट प्रदान करता है।
54जीबी	यह आवासीय संपत्ति (घर या भूमि प्लॉट) से दीर्घवधि पूँजीगत परिसंपत्ति के हस्तांतरण से प्राप्त पूँजीगत लाभ पर व्यक्ति या हिंदू अविभाजित परिवार (एचयूएफ) को छूट प्रदान करता है।
56(2)(viiबी)	यह दर्शाता है कि जहां एक क्लोजली हेल्ड कंपनी किसी प्रिमियम पर एक निवासी को इस ढंग में शेयर जारी करती है कि निर्गम मूल्य, उचित बाजार मूल्य (एफएमवी) से अधिक होता है, तब ऐसे शेयरों के निर्गम मूल्य और एफएमवी के बीच का अंतर शेयरों को जारी करने वाले कंपनी के हाथों में कर योग्य होगा।

धारा	संक्षिप्त विवरण
56(2)(vii)(बी)	इस धारा के प्रावधानों के अनुसार, अपने वास्तविक बिक्री मूल्य पर अचल संपत्ति के स्टॉप ड्यूटी मूल्यांकन की अधिकता, यदि यह ₹ 50,000 से अधिक है, तो केवल व्यक्ति विशेष और एचयूएफ (खरीदार) के हाथों में कर योग्य होगी।
69सी	यह दर्शाता है कि जहां भी कोई निर्धारिती किसी वित्तीय वर्ष में कोई व्यय करता है और इस व्यय के स्रोत पर वह कोई स्पष्टीकरण नहीं दे पाता है या उनके द्वारा दिया गया स्पष्टीकरण निर्धारण अधिकारी के विचार में संतोषजनक नहीं था। ऐसे व्यय की राशि ऐसे वित्तीय वर्ष हेतु निर्धारिती की आय मानी जाएगी।
80-आईबी(10)	विशेष शर्तों के पूरा करने पर आवासीय परियोजना के विकास और निर्माण से जुड़े उपक्रम से लाभ और फायदों के संबंध में कटौती के लिए इस धारा में बताया गया है।
194-आईए	यह दर्शाता है कि अचल संपत्ति के विक्रय मूल्य पर व्यक्ति और एचयूएफ खरीददार द्वारा स्रोत पर कर की कटौती की जाएगी।

1.6 लेखापरीक्षा का कार्य क्षेत्र और नमूना आकार

इस निष्पादन लेखापरीक्षा में वित्तीय वर्ष (वि.व.) 2013-14 से 2016-17 के दौरान आयकर विभाग (आईटीडी) द्वारा किये गये संवीक्षा निर्धारण कवर किये गये हैं।

प्र. महा निदेशक आयकर (प्रणाली) {प्र. डीजीआईटी (प्रणाली)} द्वारा विगत चार वर्षों के रियल एस्टेट क्षेत्र के निर्धारितीयों से संबंधित आयकर रिटर्न (आईटीआर) के निर्धारण अधिकारी-वार उपलब्ध कराये गये कुल डाटा से इस निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए क्षेत्रीय लेखापरीक्षा कार्यालयों (एफएओ) ने निर्धारण प्रभागों का चयन किया। इस उद्देश्य के लिए अग्रलिखित कार्य पद्धति को अपनाया गया।

हमने एफएओ को दो श्रेणियों अर्थात् मैट्रो प्रभाग (दिल्ली, मुम्बई, कोलकाता, चैन्नई, उनके ब्रान्च कार्यालय सहित) और गैर-मैट्रो प्रभाग (अहमदाबाद, बेंगलूरु, चन्डीगढ़, हैदराबाद और लखनऊ, उनके ब्रान्च कार्यालय सहित) में बाँटा। आयकर विभाग द्वारा 2013-14 से 2016-17 के दौरान 357 प्र.सीआईटी/सीआईटी के अन्तर्गत 5001 निर्धारण प्रभागों में ₹ 1,76,990 करोड़ की निर्धारित आय के 78,647 निर्धारण रियल एस्टेट क्षेत्र के संबंध में पूर्ण किए गये थे। चार वर्षों की कुल निर्धारित आय पर ऊपर से नीचे के दृष्टिकोण को अपनाते हुए, हमने 121 प्रधान सीआईटी/सीआईटी के अन्तर्गत आने वाले प्रभागों के 462 निर्धारण प्रभागों का चयन किया। चयनित निर्धारण प्रभागों में, रियल एस्टेट सेक्टर से संबंधित 100 प्रतिशत संवीक्षा मामलों को चुना गया था। इस प्रकार हमें जांच के लिए प्रत्येक मैट्रो प्रभागों में कम से कम 2,000 संवीक्षा मामलों का और प्रत्येक

गैर-मैट्रो प्रभागों में 1,500 मामलों का चयन करना था। आईटीडी द्वारा 2013-14 से 2016-17 के दौरान रियल एस्टेट क्षेत्र से संबंधित पूर्ण किए गये 78,647 संवीक्षा निर्धारणों में से लेखा परीक्षा ने दो चरणों में - अगस्त 2017 से जनवरी 2018 एवं जुलाई-अगस्त 2018, 17,155 संवीक्षा निर्धारण रिकार्डों का परीक्षण किया। (परिशिष्ट-1)

1.7 लेखापरीक्षा कार्य प्रणाली

1.7.1 हमने प्र. डीजीआईटी (प्रणाली) से वि.व. 2013-14 से 2016-17 के दौरान प्रसंस्कृत रियल एस्टेट सेक्टर के निर्धारितियों से संबंधित आईटीआर के निर्धारण अधिकारी-वार (एओ) संपूर्ण डाटा संग्रहित किये जो चयन के लिए उन निर्धारण प्रभागों की पहचान करने में प्रयोग हुए थे जहां निर्धारित रियल एस्टेट सेक्टर से संबंधित व्यवसाय कोड - 'बिल्डर्स'-401 (बिल्डर्स), 402 (एस्टेट ऐजेन्ट), 403 (प्रॉपर्टी डिवेलपर्स) और 404 (अन्य) के अन्तर्गत आते हैं।

1.7.2 चयनित निर्धारण प्रभागों में मॉग एवं संग्रह रजिस्टर (डीएण्डसीआर) से संवीक्षा मामलों को पहचानकर हमने और कुछ चयनित निर्धारितियों के संबंध में 'समरी' मामलों को भी जहां आवश्यकता महसूस की गई, जांचा। इसके अतिरिक्त संबंधित पूर्व निर्धारण रिकार्डों को जहां भी आवश्यकता महसूस की गई, जांचा गया।

1.7.3 अपने नमूने में से, हमने टर्नओवर, लैंड-बैंक, इन्वेंटरी आकार और परियोजना संख्या आदि के आधार पर 30 बिल्डरों/डिवेलपरों का विस्तृत परीक्षण के लिए चयन किया। इन चयनित बिल्डरों/डिवेलपरों के संबंध में विभिन्न लेनदेनों नामतः आय और व्यय, भूमि/फ्लेटों का क्रय/विक्रय, असुरक्षित ऋण, अन्य निर्धारितियों को दिये या प्राप्त किये ऋण तथा अग्रिम तथा विविध देनदार तथा विविध लेनदार की विश्वसनीयता/यथार्थता की जांच अन्य संबंधित निर्धारितियों/पक्षों के संबद्ध निर्धारण रिकार्डों के संदर्भ में की गई। इन लेनदेनों की जांच हेतु निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चयन नहीं किये गये निर्धारण प्रभागों में जांच की गई।

1.7.4 हमने रियल एस्टेट क्षेत्र के लिए आयकर विभाग द्वारा सभी दायी व्यक्तियों को कर दायरे में लाने के लिए किये गये आयकर विभाग के प्रयासों की जांच करने के लिए विभिन्न स्रोतों जैसे पंजीकरण महानिरीक्षक (आईजीआर) महाराष्ट्र, संपत्ति रजिस्ट्रार/उप-रजिस्ट्रार, कंपनी रजिस्ट्रार (आरओसी), रियल एस्टेट विनियमन प्राधिकरण (रेरा), कंफेडरेशन ऑफ रियल एस्टेट डिवेलपर एसोसिएशन ऑफ इंडिया (क्रेडाई), आईएंडसीआई विंग एवं महानिदेशक (अन्वेषण), आयकर विभाग से भी सूचना एकत्रित की।

1.7.5 आरओसी से प्राप्त सूचना को प्रधान डीजीआईटी (प्रणाली) को यह निश्चित करने के लिए अग्रेषित किया गया कि क्या वे सभी संस्थाएँ कर दायरे में थीं और रजिस्ट्रार तथा उप-रजिस्ट्रार कार्यालयों से प्राप्त सूचना को आयकर विभाग के निर्धारण रिकॉर्ड के साथ लिंक किया गया। अधिनियम की धारा 80-आईबी(10) के अंतर्गत आवास क्षेत्र के लिए प्रोत्साहन/कटौती प्रदान करने के द्वारा अपेक्षित लाभ की प्राप्ति के संबंध में विवरण प्राप्त करने के लिए वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग से भी संपर्क किया गया।

1.7.6 25 अक्टूबर 2017 को आयकर विभाग के साथ एंटी कॉन्फ्रेंस आयोजित की गई जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र तथा निष्पादन लेखापरीक्षा में अन्य विशेष क्षेत्रों का विवरण आयकर विभाग को बताया गया। 25 मई 2018 को मसौदा निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सीबीडीटी को उनके उत्तर के लिए भेजा गया। एक एग्जिट मीटिंग सीबीडीटी के साथ 2 जुलाई 2018 को आयोजित की गई जिसमें मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा लेखापरीक्षा सिफारिशों पर चर्चा की गई।

1.7.7 लेखापरीक्षा सिफारिशों पर उत्तर 06 जुलाई 2018 को प्राप्त हुए थे। उत्तरों एवं एग्जिट कॉन्फ्रेंस के माध्यम से प्राप्त सीबीडीटी की प्रतिक्रिया को प्रतिवेदन में उचित रूप से शामिल कर लिया गया है।

1.7.8 इस अवधि में किए गए 78,647 निर्धारणों में से हमने 17,155 निर्धारण रिकार्ड्स (लगभग 22 प्रतिशत) जिनमें निर्धारित आय ₹ 1,02,106.29 करोड़ थी, को हमने इस निष्पादन लेखापरीक्षा में जाँचा। हमने ₹ 6,093.71 करोड़ के कर प्रभाव वाली 1,183 गलतियाँ (लेखापरीक्षित नमूना का लगभग 7 प्रतिशत) पाई। चूँकि 22 प्रतिशत के नमूने में ₹ 6,093.71 करोड़ की गलतियाँ मिली, विभाग को बाकी 61,492 मामलों की आंतरिक लेखा परीक्षा करानी चाहिए। विभाग यह भी पता लगाने का प्रयत्न करे कि इतने अधिक अनुपात में ये गलतियाँ क्यों हुईं और पहचाने गये सिस्टैमिक कमियों को दूर करने और जहाँ पर गलतियाँ लापरवाही के कारण हुई हों, वहाँ पर उत्तरदायित्व का निर्धारण करने का प्रयत्न करे।

1.8 आभार

हम इस निष्पादन लेखापरीक्षा में निर्धारण रिकॉर्ड उपलब्ध कराने और संचालन में सहायता प्रदान करने में आयकर विभाग के सहयोग के लिए आभार प्रकट करते हैं।