

अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 तलाशी और जब्ती किसी भी छिपायी गयी आय या कीमती वस्तुओं का पता लगाने और कर अपवंचन की प्रवृत्तियों की जांच करने के लिए आयकर विभाग के पास उपलब्ध एक बहुत ही शक्तिशाली तंत्र है जिससे काले धन के अर्जन को कम किया जा रहा है। तलाशी अभियानों में उन करदाताओं के मामले में छिपी हुई आय और धन का पता लगाने के लिए आयकर विभाग के पास सूचना के आधार पर अन्वेषणात्मक प्रथाएं हैं, जिन्होंने अपने कर दायित्वों के निर्वहन में अपनी वास्तविक वित्तीय स्थिति का प्रकटन नहीं किया है। जब्ती का तात्पर्य उन परिसंपत्तियों पर कब्जा करना है जिसका आयकर विभाग को और उन लेखाओं/दस्तावेजों, कागजातों में खुलासा नहीं किया गया है जिनमें बेहिसाब धन/आय का विवरण शामिल हैं, जो आयकर प्राधिकारियों को नहीं बताया गया है। आयकर विभाग केवल उन मामलों में तलाशी और जब्ती का सहारा लेता है जहां यह मानने का पर्याप्त कारण है कि संबंधित व्यक्ति ने रिटर्न दाखिल करने और नियमित निर्धारण की सामान्य प्रक्रिया में अपनी आय की सही स्थिति का खुलासा नहीं किया।

आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) की धारा 132 आयकर प्राधिकारियों को खाता बहियों, दस्तावेजों, नकदी, आभूषणों आदि की तलाशी और जब्ती करने का अधिकार देती है। इसके अलावा, अधिनियम की धारा 132ए कुछ आयकर प्राधिकारियों को खाता बहियों, दस्तावेजों आदि की मांग करने का अधिकार देती है। इसके अलावा, सीबीडीटी ने तलाशी और जब्ती के अभियानों/निर्धारणों को सुगम बनाने के लिए समय-समय पर निर्देशो/परिपत्रों को भी जारी किया।

1.2 हमने यह विषय क्यों चुना

यह देखा गया था कि विभाग द्वारा चलाए गए तलाशी अभियान में 2014-15 में ₹10,288 करोड़ की अघोषित आय को कर में लाया गया जो 2016-17 में बढ़कर ₹15,497 करोड़ हो गई। इस प्रकार, 2014-15 की तुलना में 2016-17 में की गई तलाशी के कारण अघोषित आय में 51 प्रतिशत की उल्लेखनीय वृद्धि को रेखांकित किया गया है।

तलाशी और जब्ती पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी और नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की 2006 की रिपोर्ट संख्या 7 में इसे शामिल किया गया था जिसमें जांच और निर्धारण में कमियों के कारण अपीलिय स्तर पर

तलाशी और जब्ती मामलों में निर्धारण में किए गए परिवर्धनों की कम संधारणीयता को बताया गया था और तदनुसार यह सिफारिश की गई थी कि बोर्ड अपीलीय स्तर में राहत की अनुमति देने वाले कारणों की जांच करे और इसके समाधान के लिए उचित कदम उठाए। इस प्रकार, लेखापरीक्षा के लिए अनुवर्ती कार्रवाई करना महत्वपूर्ण था। तदनुसार, हमने इस विषय को निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चुना ताकि निम्नलिखित की जांच की जा सके:

क. अपीलीय चरण में तलाशी और जब्ती मामलों के निर्धारणों में किए गए परिवर्धनों की संधारणीयता।

ख. सीएजी की 2006 की रिपोर्ट संख्या 7 में की गई सिफारिशों का कार्यान्वयन।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा करने के उद्देश्य निम्नलिखित हैं:

- इस तरह के निर्धारणों में अधिनियम/नियमों/परिपत्र निर्देशों के मौजूदा प्रावधानों के अनुपालन की सीमा की जांच करने के लिए और इन निर्धारणों में प्रणालीगत कमी यदि कोई हों, को भी इंगित करने के लिए।
- निर्धारण करने के दौरान तलाशी और जब्ती अभियानों के दौरान अघोषित आय का पता लगाने संबंधी, सूचना के प्रसार के लिए अन्य सरकारी एजेंसियों/विभाग के विभिन्न विंगों के साथ समन्वय में विभाग द्वारा किए गए प्रयासों की जांच करना।

1.4 कानूनी ढांचा

सीबीडीटी के प्रासंगिक और परिपत्र/निर्देशों के साथ तलाश किए गए निर्धारितियों के कराधान से संबंधित कानूनी प्रावधान नीचे सूचीबद्ध हैं:

तालिका संख्या 1: आयकर अधिनियम के प्रासंगिक प्रावधान	
धारा/नियम	विषय सामग्री
धारा 131	खोज, साक्ष्य को प्रस्तुत करना आदि से संबंधित अधिकार
नियम 112 के साथ पठित धारा 132	तलाशी और जब्ती के लिए अधिकार
धारा 132 (4)	शपथ के अधीन बयान
नियम 112ए व 112डी के साथ पठित धारा 132ए	पूछताछ, खाता बहियां आदि को मांगने का अधिकार
नियम 112सी के साथ पठित धारा 132बी	जब्त किए गए या अधिग्रहित परिसंपत्तियों की अनुप्रयोज्यता
धारा 153ए	तलाशी या अधिग्रहण के मामले में निर्धारण करना
धारा 153सी	किसी अन्य व्यक्ति की आय का निर्धारण करना
धारा 153बी	धारा 153ए के तहत निर्धारण को पूरा करने लिए समय-सीमा
धारा 153डी	तलाशी/अधिग्रहण के मामले में निर्धारण के लिए आवश्यक पूर्व अनुमोदन
धारा 245सी	निपटान को आयोग आवेदन करना
धारा 246(1) (बीए)	आयुक्त (अपील) को अपील करना
धारा 271(1) (सी)	छिपी हुई आय के लिए शास्ति
धारा 271एबी	शास्ति जहां तलाशी प्रारंभ नहीं की गई है।
	अधिनियम के अन्य सभी प्रावधानों को धारा 153ए के तहत पूरे किए गए निर्धारण में लागू किया जाएगा।

1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और नमूना आकार

निष्पादन लेखापरीक्षा (पीए) में वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2017-18 के दौरान पूरे किए गए तलाशी निर्धारणों को कवर किया गया। पीए में उन मामलों को भी कवर किया जहाँ अपील के चरण में परिवर्धनों की गैर-संधारणीयता के लिए कारणों का विश्लेषण करने के लिए लेखापरीक्षा के समय तक पहली अपील पर निर्णय दिया गया था। तलाशी निर्धारण रिकॉर्डों को न केवल छह निर्धारण वर्षों के ब्लॉक के लिए बल्कि उस पिछले वर्ष के संगत निर्धारण वर्ष के लिए भी जांच की गई थी जिसमें तलाशी की गई थी।

हमारे लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के तहत विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा 2014-15 से 2017-18 की अवधि के दौरान कुल 1,417 समूहों का निर्धारण किया गया था। विवरण परिशिष्ट-1 में दिया गया है। इस लेखापरीक्षा में से 185 समूहों का यूनिवर्स का नमूना लिया गया था। इस निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए दिल्ली मुम्बई, कोलकाता, चेन्नई कार्यालयों (शाखा कार्यालयों सहित)

में से प्रत्येक द्वारा न्यूनतम 20 समूह मामलों और अहमदाबाद, बेंगलुरु, चंडीगढ़, हैदराबाद और लखनऊ कार्यालयों (शाखा कार्यालयों सहित) में से प्रत्येक द्वारा न्यूनतम 15 समूह मामलों का चयन किया गया था।

1.6 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली और दृष्टिकोण

- i. 15 मार्च 2019 को आयकर विभाग/सीबीडीटी के साथ एक एन्ट्री कॉन्फ्रेंस आयोजित की गई थी जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य केन्द्रित क्षेत्रों का आयकर विभाग को विवरण दिया गया था।
- ii. 2014-15 से 2017-18 की अवधि के लिए सांख्यिकीय सूचना विभिन्न निर्धारण प्रभारों के तहत उनके क्षेत्राधिकार में तलाशी गई और निर्धारण किए गए निर्धारितियों के संबंध में केन्द्रीय सर्किल आयुक्तों से संग्रहित की गई थी।
- iii. हमने विस्तृत जांच के लिए आयकर विभाग के क्षेत्रीय संरचनाओं से संग्रहित की गई सूचना से 2014-15 से 2017-18 की अवधि के दौरान निर्धारण किए गए 1,417 समूहों में से 185 समूहों का चयन किया था **(परिशिष्ट-1)**। नमूने का चयन हमारे प्रत्येक क्षेत्रीय लेखापरीक्षा कार्यालयों द्वारा उसे अवरोही क्रम में व्यवस्थित करके समूहों की निर्धारण किए गए आय के आधार पर किया गया था।
- iv. हमने यह पता लगाने के लिए भी विश्लेषण किया कि क्या निर्धारण में निर्धारण अधिकारी द्वारा किए गए परिवर्धनों को अपीलीय चरण में संधारणीयता है या नहीं। यदि नहीं, तो असंधारणीयता के कारणों का भी पता लगाया गया था।
- v. पीए के दौरान लेखापरीक्षा जांच के परिणामों को संबंधित आयुक्तों को उनकी टिप्पणियों के लिए भेजा गया था। जहाँ कहीं भी जवाब प्राप्त हुए, उन्हें उपयुक्त रूप से रिपोर्ट में शामिल किया गया है।
- vi. मसौदा निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट को पहली बार 13 फरवरी 2020 को सीबीडीटी को उनकी टिप्पणियों के लिए जारी गया था।
- vii. सीबीडीटी के साथ 17 जून 2020 को एक एक्जिट कॉन्फ्रेंस किया था। चर्चा के परिणामों को निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

viii. सीबीडीटी/मंत्रालय के जवाबों/टिप्पणियों को शामिल करने के बाद संशोधित मसौदा निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट को 08 जुलाई 2020 को मंत्रालय को दोबारा जारी किया गया था।

1.7 रिकॉर्डों को प्रस्तुत न करना

हमने अघोषित आय और किए गए परिवर्धनों सहित, 2014-15 से 2017-18 के दौरान पूरे किए गए तलाशी और जब्ती के निर्धारणों के संबंध में निर्धारिती वार डेटा के साथ-साथ समग्र डेटा प्रदान करने के लिए जून 2018 में डीजीआईटी (प्रणाली) से सम्पर्क किया। डीजीआईटी (प्रणाली) ने सूचित (अगस्त 2018) किया कि उनके पास डेटा उपलब्ध नहीं था और सीधे आयकर विभाग के जांच विंग से सम्पर्क करने का सुझाव दिया। जांच विंग ने भी वांछित प्रारूप में अपेक्षित डेटा/जानकारी प्रदान करने में अपनी असमर्थता दिखाई। डीजीआईटी (प्रणाली) के साथ-साथ जांच विंग के पास डेटा की अनुपलब्धता के मद्देनजर, लेखापरीक्षा ने विभिन्न निर्धारण प्रभागों के तहत उनके क्षेत्राधिकार में तलाश किए गए और निर्धारित किए गए निर्धारितियों के संबंध में स्थानीय पीसीआईटी (केन्द्रीय) कार्यालयों से डेटा एकत्र करके मामलों का चयन किया है।

हमने 185 चयनित समूहों के संबंध में 24,869 रिकॉर्ड की लेखापरीक्षा की। रिकॉर्डों को प्रस्तुत न करना तीन प्रतिशत था जिसका विवरण **परिशिष्ट-2** में दिया गया है। विभाग द्वारा बताए गए रिकॉर्डों के प्रस्तुत नहीं करने के मुख्य कारणों में निर्धारितियों का विकेन्द्रीकरण के कारण गैर-उपलब्धता रिकॉर्ड आसानी से पता लगाने योग्य नहीं, सुनवाई के लिए विभिन्न अपीलीय प्राधिकारियों के पास पड़े हुए रिकॉर्ड आदि थे।

1.8 आभार

हम आवश्यक रिकॉर्डों/सूचना प्रदान करने और इस निष्पादन लेखापरीक्षा के संचालन को सुविधाजनक बनाने में आयकर विभाग (विभाग) के सहयोग के लिए आभार व्यक्त करते हैं।

1.9 लेखापरीक्षा परिणाम

हमने निष्पादन लेखापरीक्षा¹ के दौरान ₹1,71,503.78 करोड़ की निर्धारण की गई आय वाले 24,869 निर्धारण रिकॉर्डों की जांच की। हमने अधिनियम में प्रावधानों के अभाव, आयकर प्रावधानों का अननुपालन, तलाशी निर्धारितियों

¹ सीबीडीटी ने क्षेत्रीय लेखापरीक्षा की समाप्ति के बाद अक्टूबर 2019 में सूचित किया कि 2014-15 से 2017-18 की अवधि के दौरान पूरे किए गए तलाशी निर्धारणों की कुल संख्या 1,37,197 थी।

का गैर-केन्द्रीकरण, परिवर्धन करने में एकरूपता का न होना, तलाशी निर्धारणों के दौरान मूल्यांकन रिपोर्ट में दी गई सिफारिशों का कार्यान्वयन न करना और शास्ति का गैर-उद्ग्रहण आदि से संबंधित ₹4,150.02 करोड़ के कर प्रभाव वाली 1,659 टिप्पणियां जारी की। इसके आलावा, हमने तलाशी निर्धारणों के दौरान किए गए परिवर्धनों की संधारणीयता का विश्लेषण भी किया। चूंकि केवल नमूना मामलों की लेखापरीक्षा में ₹4,150.02 करोड़ की त्रुटियों को पाया गया है, इसलिए विभाग को शेष मामलों की आंतरिक रूप से लेखापरीक्षा करने की आवश्यकता है। विभाग को ऐसी त्रुटियों के लिए कारणों का पता लगाने और पहचाने गए प्रणालीबद्ध दोषों को ठीक करने की कोशिश करने की भी आवश्यकता है। जिम्मेदारी भी तय करने की आवश्यकता है जहां भूल चूक के कार्य के रूप में त्रुटियां हुई हैं। लेखापरीक्षा परिणामों की आगामी अध्यायों में विस्तार से चर्चा की गई है।

वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, हमने तलाशी और जब्ती अभियानों की प्रभावकारिता पर निष्पादन लेखापरीक्षा पर सीएजी की 2006 की रिपोर्ट संख्या 7 में शामिल किए गए लेखापरीक्षा परिणामों और लेखापरीक्षा सिफारिशों के कार्यान्वयन का भी अनुवर्तन किया। हमने पाया कि अपीलीय चरण पर परिवर्धनों की कम संधारणीयता, अघोषित आय के निर्धारण करने के लिए प्रभावी तरीके से अधिनियम की धारा 132(4) के तहत दर्ज किए गए बयानों का उपयोग न करना, अधिनियम की धारा 153ए/153सी के तहत नोटिस जारी करने के लिए समय सीमा आदि से संबंधित पहले से ही इंगित किए गए मुद्दे अभी भी बने हुए हैं। इसे आगामी अध्यायों में उपयुक्त स्थानों पर उचित रूप से शामिल किया गया है।