

बिल का संक्षिप्त विश्लेषण

संविधान (122वां संशोधन) बिल, 2014 (जीएसटी)

संविधान (122वां संशोधन) बिल, 2014 को 19 दिसंबर, 2014 को लोक सभा में पेश किया गया था। 6 मई, 2015 को उसे लोक सभा में पास कर दिया गया।

बिल 14 मई, 2014 को राज्य सभा की सिलेक्ट कमेटी के पास विचारार्थ भेजा गया था। कमेटी संभवतः मॉनसून सत्र के पहले सप्ताह के अंत तक अपनी रिपोर्ट जमा करेगी।

हाल के संक्षिप्त विश्लेषण:

[भूमि अधिग्रहण, पुनर्वास और पुनर्स्थापन में उचित मुआवजा पाने का अधिकार और प्रदर्शिता \(द्वितीय संशोधन\) बिल, 2015](#)

17 जुलाई, 2015

[जुवेनाइल जस्टिस \(केयर एंड प्रोटेक्शन ऑफ चिल्ड्रेन\) बिल, 2014](#)

20 अप्रैल, 2015

मंदिरा काला
mandira@prsindia.org

प्रियंका राव
prianka@prsindia.org

21 जुलाई, 2015

बिल की मुख्य विशेषताएँ

- ◆ यह बिल माल व सेवा कर (जीएसटी) को लागू करने के लिए संविधान में संशोधन करता है।
- ◆ जीएसटी पर संसद एवं राज्य विधानसभा दोनों कानून बना सकते हैं। केवल केन्द्र ही माल व सेवाओं, और आयात की अंतर्राज्यीय आपूर्ति पर इंटीग्रेटेड जीएसटी (आईजीएसटी) लगा (लेवी) सकता है।
- ◆ मानव उपभोग के लिए शराब को जीएसटी के दायरे से बाहर रखा गया है। पाँच पेट्रोलियम उत्पादों पर जीएसटी बाद में किसी अन्य तिथि पर लागू होगा।
- ◆ जीएसटी काउंसिल कर की दरें, अतिरिक्त कर लगाने (लेवी) की अवधि, आपूर्ति व्यवस्था, कुछ राज्यों को विशेष प्रावधान आदि का सुझाव देगा। जीएसटी काउंसिल में केंद्रीय वित्त मंत्री, केंद्रीय राजस्व राज्य मंत्री, और राज्यों के वित्त मंत्री शामिल होंगे।
- ◆ बिल में केन्द्र को दो या अधिक वर्ष के लिए माल की अंतर्राज्यीय आपूर्ति पर 1% तक का अतिरिक्त कर लगाने का अधिकार दिया गया है। यह कर उन राज्यों को प्राप्त होगा जो माल की आपूर्ति के मूल स्थान हैं।
- ◆ कानून अनुसार, संसद जीएसटी लागू होने से पाँच वर्ष की अवधि तक राज्यों को राजस्व (रेवेन्यू) में होने वाले किसी भी घाटे का मुआवजा प्रदान कर सकती है।

प्रमुख मुद्दे व विश्लेषण

- ◆ एक आदर्श जीएसटी व्यवस्था का उद्देश्य सभी अप्रत्यक्ष करों को एक कर के तहत शामिल करते हुए टैक्सेशन की एक समान प्रणाली को तैयार करना है। मौजूदा अप्रत्यक्ष कर व्यवस्था की चुनौतियों का समाधान कर के आधार को बढ़ा कर, करों की कैस्केडिंग को समाप्त करके, अनुपालन को बढ़ा कर, और विभिन्न राज्यों में अलग प्रकार के करों से होने वाली आर्थिक समस्याओं को कम करके किया जाएगा।
- ◆ बिल के प्रावधान एक आदर्श जीएसटी व्यवस्था का पूरी तरह से पालन नहीं करते हैं। पाँच पेट्रोलियम उत्पादों पर अभी जीएसटी नहीं वसूलने से करों की कैस्केडिंग हो सकती है।
- ◆ अलग-अलग राज्यों में भेजे जाने वाले माल पर लगने वाला अतिरिक्त 1% कर, माल व सेवाओं के लिए एक समान राष्ट्रीय बाजार तैयार करने के उद्देश्य को कमजोर करता है। माल का अंतर्राज्यीय व्यापार राज्य के अंदर किए जाने वाले व्यापार से महंगा होगा, जिससे फुटकर ग्राहकों को अधिक बोझ सहना पड़ेगा। इससे करों की कैस्केडिंग जारी रहेगी।
- ◆ बिल द्वारा केन्द्र को अंतर्राज्यीय वाणिज्य और व्यापार के दौरान जीएसटी लगाने और इकट्ठा करने की अनुमति दी गई है। इसके बजाय, कुछ विशेषज्ञों ने अंतर्राज्यीय लेनदेन पर कर अनुपालन (टैक्स कंप्लायन्स) और प्रशासनिक बोझ कम करने के लिए संशोधित बैंक मॉडल का सुझाव दिया है।

भाग अ: बिल की मुख्य विशेषताएँ¹

संदर्भ

संविधान में केन्द्र और राज्य के बीच कर वसूली के अधिकार का विभाजन किया गया है। वर्तमान में, माल व सेवाओं पर अप्रत्यक्ष कर (टैक्स) लगाया जाता है। इनमें उत्पाद शुल्क, बिक्री कर, सेवा कर, चुंगी, सीमा शुल्क आदि शामिल हैं। इनमें से कुछ केन्द्र द्वारा और कुछ राज्यों द्वारा लगाए जाते हैं। राज्यों द्वारा लगाए जाने वाले कर की दरें हर राज्य में अलग हो सकती हैं।

केंद्रीय उत्पाद शुल्क के लिए वैल्यू एडेड टैक्स (वैट) की शुरुआत 1986 में केन्द्र द्वारा की गई थी (पहले मॉडवैट (MODVAT) के रूप में और बाद में सेनवैट (CENVAT) के रूप में)। इसके पहले, उत्पाद शुल्क कच्चे और तैयार माल पर लगाई जाती थी।² इसका मतलब कि कच्चे माल पर अदा किया गया कर तैयार माल पर दोबारा लिया जाता था (कुछ अपवादों को छोड़ कर)। ऐसा निर्माण प्रक्रिया में प्रयोग होने वाले प्रत्येक माल पर लागू होता था। इस 'कर के ऊपर कर' का नतीजा करों की कैस्केडिंग होती थी। इस समस्या का समाधान वैट व्यवस्था द्वारा करने का प्रयास किया गया था जिसके तहत कच्चे माल पर अदा किया गया कर तैयार माल पर अदा कर से घटा दिया जाता है। इसी प्रकार से डिस्ट्रीब्यूशन चैन के माध्यम से बिक्री कर का भी कैस्केडिंग असर होता है। अब सभी राज्यों ने राज्य बिक्री कर के लिए वैट के सिद्धांत को अपना लिया है।

वैट व्यवस्था के माध्यम से कैस्केडिंग टैक्सेशन की समस्या का थोड़ा बहुत समाधान कर लिया गया था। हालांकि कुछ समस्याएँ अभी भी बाकी थीं। उदाहरण के लिए, अनेक सेन्ट्रल और राज्य करों को वैट से बाहर रखा गया था। रियल एस्टेट, तेल और गैस उत्पादन आदि को वैट से छूट प्राप्त थी। इसके अलावा, माल व सेवाओं के ऊपर अलग तरह से कर लगाया गया था जिससे उत्पादों का टैक्सेशन कठिन हो गया था। जीएसटी को पेश करके इनमें से कुछ समस्याओं को दूर करने का प्रयास किया गया है।

जीएसटी द्वारा एक ही टैक्सेशन व्यवस्था के तहत अधिकतर अप्रत्यक्ष करों को शामिल करने का विचार है। जीएसटी एक वैल्यू एडेड टैक्स है जिसे सभी माल व सेवाओं पर लगाया जाएगा। उम्मीद है कि इसके द्वारा कर आधार बढ़ाने कर अनुपालन में वृद्धि, और अंतर्राज्यीय कर विभिन्नताओं से होने वाली आर्थिक समस्याओं को कम करने में सहायता मिलेगी।³

2011 में, जीएसटी लगाने के लिए संसद में संविधान (115 संशोधन) बिल, 2011 पेश किया गया था। मगर, 15वीं लोक सभा के भंग होने के साथ ही बिल रद्द हो गया। उसके बाद, दिसंबर 2014 में, लोक सभा में संविधान (122वां संशोधन) बिल पेश किया गया। मई 2015 में लोक सभा में बिल पास किया गया और समीक्षा के लिए राज्य सभा की सिलेक्ट कमेटी के पास भेज दिया गया।

मुख्य विशेषताएँ

बिल के अनुसार संसद और विधान सभा दोनों जीएसटी पर कानून बना सकते हैं। जीएसटी काउंसिल, जिसमें केन्द्र और सभी राज्यों के प्रतिनिधि शामिल हैं, जीएसटी लागू करने पर सुझाव देगी।

जीएसटी का दायरा

- जीएसटी माल व सेवाओं की आपूर्ति पर लागू होगा।
- मानव उपभोग के लिए शराब को जीएसटी से बाहर रखा गया है।
- आरंभ में, जीएसटी निम्न पर लागू नहीं होगा: (क) कच्चा तेल, (ख) हाई स्पीड डीज़ल, (ग) मोटर स्पिरिट (पेट्रोल), (घ) प्राकृतिक गैस, और (ङ) एविएशन टर्बाइन फ्यूल। जीएसटी काउंसिल निर्णय लेगा कि कब उनके ऊपर जीएसटी लगाया जा सकता है।
- तंबाकू और तंबाकू उत्पाद जीएसटी के अधीन होंगे। केन्द्र भी तंबाकू पर एक्साइज़ ड्यूटी लगा सकता है।

जीएसटी लगाना

- संसद और विधान सभा दोनों के पास माल व सेवाओं के टैक्सेशन पर कानून बनाने की शक्ति होगी। जीएसटी पर संसद द्वारा बनाया गया कानून जीएसटी पर राज्य कानून को रद्द नहीं करेगा।
- अंतर्राज्यीय व्यापार या वाणिज्य, या इंपोर्ट के मामले में केन्द्र के पास जीएसटी लगाने और इकट्ठा करने का विशेषाधिकार होगा। इसे आईजीएसटी कहा जाएगा।
- जीएसटी काउंसिल के सुझावों के आधार पर, केंद्रीय कानून निर्धारित करेगा किस प्रकार से केन्द्र और राज्यों के बीच आईजीएसटी को साझा किया जाएगा।

माल की आपूर्ति पर अतिरिक्त कर

- अंतर्राज्यीय व्यापार या वाणिज्य के दौरान केन्द्र द्वारा माल की आपूर्ति पर 1% अतिरिक्त कर लगाया जाएगा। यह कर केन्द्र द्वारा इकट्ठा किया जाएगा और उन राज्यों को सीधे दिया जाएगा जहां से आपूर्ति की शुरुआत हुई थी।
- काउंसिल के सुझाव अनुसार यह कर दो वर्ष के लिए या उससे अधिक अवधि के लिए लगाया जाएगा। केन्द्र सरकार कुछ माल को अतिरिक्त कर से बाहर रख सकती है।
- माल की आपूर्ति के मूल स्थान को तय करने का सिद्धांत संसद के कानून द्वारा तैयार किया जाएगा।

जीएसटी काउंसिल

- जीएसटी काउंसिल में निम्न शामिल होंगे: (क) केंद्रीय वित्त मंत्री (अध्यक्ष के तौर पर), (ख) केंद्रीय राजस्व या वित्त राज्य मंत्री, और (ग) वित्त या टैक्सेशन मंत्री या अन्य कोई मंत्री जिसे राज्य सरकार द्वारा मनोनीत किया गया हो। जीएसटी काउंसिल के सभी निर्णय तीन चौथाई बहुमत से लिए जाएंगे; कुल मतों में केन्द्र का हिस्सा एक तिहाई और सभी राज्यों का कुल मिलाकर दो तिहाई होगा।
- जीएसटी काउंसिल निम्न के ऊपर सुझाव देगा: (क) जीएसटी के तहत शामिल कर, सेस, और सरचार्ज; (ख) माल व सेवाएं जिनपर जीएसटी लगेगा, या जिन्हे छूट प्राप्त हों; (ग) जीएसटी लागू करने के लिए टर्नोवर की थ्रेशहोल्ड सीमा; (घ) जीएसटी दरें; (ङ) मॉडल जीएसटी कानून, उगाही (लेवी) के सिद्धांत, आईजीएसटी का बंटवारा और आपूर्ति स्थान से संबन्धित व्यवस्थाएं; (च) आठ उत्तर पूर्वी राज्यों, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, और उत्तराखंड के संदर्भ में विशेष प्रावधान; और (छ) संबंधित मामले।
- जीएसटी काउंसिल अपने सुझावों से उत्पन्न होने वाले विवादों के समाधान के लिए प्रक्रिया तय कर सकता है।

राज्यों को मुआवज़ा

- कानून द्वारा, संसद जीएसटी लागू होने से राज्यों को राजस्व में होने वाले किसी भी घाटे की भरपाई जीएसटी काउंसिल के सुझावों के आधार पर प्रदान कर सकती है। ये मुआवज़ा अधिकतम पाँच वर्ष के लिए हो सकता है।

भाग ब: प्रमुख मुद्दे व विश्लेषण**एक आदर्श जीएसटी व्यवस्था पेश करने का प्रभाव**

जीएसटी के पीछे का विचार केन्द्र व राज्यों के सभी मौजूदा अप्रत्यक्ष करों को एक वैल्यू एडेड टैक्स के तहत लाना है, जिसे सभी माल व सेवाओं पर लगाया जाएगा। किसी माल या सेवा को इससे बाहर नहीं रखा जाएगा, और ना ही किसी माल या सेवा के बीच अंतर होगा, चाहे वह कच्चा माल हो या तैयार उत्पाद। जीएसटी के तहत, कच्चे माल पर अदा किया गया कर तैयार माल पर अदा कर से घटा दिया जाएगा। यह 'इनपुट क्रेडिट सेट ऑफ' उत्पादन के निर्माण और वितरण चरण से ही काम करता है। इस कर को केवल उपभोग के स्थान पर इकट्ठा किया जाता है। इस व्यवस्था से करों की कैस्केडिंगका समाधान होता है।

नीचे तालिका 1 समझाती है कि जीएसटी कैसे काम करता है। इसमें एक निर्माता का उदाहरण दिया गया है जो एक्साइज़ अदा करता है, एक रिटेलर जो बिक्री कर अदा करता है। इसमें मौजूदा व्यवस्था और जीएसटी व्यवस्था के तहत टैक्सेशन को समझाया गया है।

तालिका 1: मौजूदा अप्रत्यक्ष कर प्रणाली और जीएसटी व्यवस्था के तहत कर की तुलना

लेनदेन	मौजूदा व्यवस्था	जीएसटी	
कच्चे माल की लागत	100	100	इस उदाहरण में, कच्चे माल की कीमत 100 है। निर्माता और रिटेलर दोनों 20-20 रुपये जोड़ते हैं। कर की दर को सभी करों के लिये 10% माना गया है।
कच्चे माल पर कर	10	10	
निर्माता द्वारा जोड़ा गया मूल्य	20	20	
निर्माता द्वारा देय कर	2 (सेनवैट: 20 का 10%)	2 (जीएसटी: 20 का 10%)	मौजूदा कर व्यवस्था: एक्साइज़ और बिक्री कर दोनों ही वैट व्यवस्था हैं, लेकिन तब भी ये दोनों कर अलग से लिए जाते हैं।
रिटेलर की लागत	132	132	इसलिए, अदा की गई एक्साइज़ ड्यूटी (सेनवैट) पर बिक्री कर लागू होता है। इस प्रकार अदा किया गया कर 12 (एक्साइज़) जमा 15.2 (बिक्री कर) होता है। 'कर के ऊपर कर' के प्रभाव पर गौर करें जहां अंतिम सेल्स वैल्यू में न केवल दो कर शामिल हैं, बल्कि 'कर के ऊपर कर' भी शामिल है।
रिटेलर का मार्जिन	20	20	
देय कर	15.2 (बिक्री कर: 152 का 10%)	2 (जीएसटी: 20 का 10%)	
अंतिम अदा कीमत करों सहित	167.2	154	जीएसटी व्यवस्था: इनपुट क्रेडिट के साथ एक कर है। इसका अर्थ है कि प्रत्येक व्यक्ति केवल उसके द्वारा जोड़े गए मूल्य पर ही कर अदा करता है। नतीजतन, कुल कर कम हैं, जिससे माल की कीमत कम रहती है।
जिसमें से कर	27.2	14	

अनेक विशेषज्ञ कमेटियों ने मौजूदा अप्रत्यक्ष कर व्यवस्था की विशेषताओं की जांच एक आदर्श जीएसटी व्यवस्था में उल्लिखित विशेषताओं के मुकाबले की है। हम इसे नीचे तालिका में दिखाते हैं:^{3,4,5} ध्यान दें कि प्रस्तावित बिल में जीएसटी तालिका 2 में रेखांकित आदर्श जीएसटी से अलग है। इन अंतरों में कुछ निश्चित माल को छूट और 1% अतिरिक्त (मूल आधारित) कर का समावेश शामिल है। इन अंतरों के प्रभाव पर निम्न सेक्शन्स में चर्चा की गई है।

तालिका 2: आदर्श जीएसटी व्यवस्था के साथ मौजूदा व्यवस्था की विशेषताओं और प्रभाव की तुलना।

	अप्रत्यक्ष करों की मौजूदा व्यवस्था	आदर्श जीएसटी व्यवस्था
विशेषताएँ	माल व सेवाओं पर अलग से कर लगाया जाता है	माल व सेवा के बीच कोई अंतर नहीं, दोनों एक कर के अधीन हैं
	वैट निर्माण चरण (सेनवैट अर्थात् एक्साइज़ ड्यूटी) के साथ-साथ सेल्स चरण (राज्य वैट अर्थात् बिक्री कर) पर लागू होता है।	वैट उपभोग के स्थान पर लागू होता है। उत्पादन और वितरण चरणों के माध्यम से इनपुट्स पर सेट-ऑफ़ क्रेडिट हो जाता है।
	विभिन्न करों में इनपुट क्रेडिट सेट-ऑफ़ उपलब्ध नहीं है। उदाहरण के लिए, राज्य वैट के विरुद्ध सेनवैट के लिए सेट-ऑफ़ उपलब्ध नहीं है।	राज्य और केंद्रीय करों के सभी क्षेत्राधिकारों में इनपुट कर क्रेडिट उपलब्ध है।
	कुछ कर (सेनवैट, सेवा कर) उत्पादन के चरण पर उगाहे (लेवी) जाते हैं, जबकि कुछ (राज्य वैट) सेल्स पर।	गंतव्य आधारित सिद्धांत का अनुसरण करता है जहां कर अंतिम उपभोग पर इकट्ठा किया जाता है।
	अनेक अप्रत्यक्ष कर केंद्रीय और राज्य वैट में शामिल नहीं हैं।**	एक ही कर के तहत सभी अप्रत्यक्ष कर शामिल करता है।
	सभी उत्पादों और सभी राज्यों से विभिन्न कर दरें लगाई (लेवी) जाती हैं।	सभी माल और सेवाओं पर एक ही कर दर लागू होगी।
	कुछ क्षेत्रों को वैट से बाहर रखा गया है।***	जीएसटी से किसी माल या सेवा को बाहर नहीं रखा गया है।
	राज्य के अंदर लेनदेन के लिए इनपुट क्रेडिट सेट-ऑफ़ मिलता है लेकिन अंतर्राज्यीय लेनदेन के लिए नहीं।	राज्य के अंदर और अंतर्राज्यीय सभी लेनदेन के लिए इनपुट क्रेडिट सेट ऑफ़ उपलब्ध होगा।
प्रभाव	निर्माण और वितरण चेन में करों की कैस्केडिंग उत्पादों को महंगा करती है जिससे वे प्रतिस्पर्धा लायक नहीं रह पाते हैं।	उत्पादन के सभी चरणों पर इनपुट क्रेडिट सेट ऑफ़ प्रदान कर कैस्केडिंग समाप्त करता है।
	कर अनुपालन के लिए सीमित प्रोत्साहन	स्वैच्छिक अनुपालन को बढ़ावा देता है। आपूर्ति चेन में किसी व्यक्ति को केवल तभी क्रेडिट मिलता है जब पिछले व्यक्ति द्वारा कर अदा किया जाता है।
	माल व सेवाओं के बीच फर्क करने से कुछ विशेष उत्पादों जैसे कंप्यूटर सॉफ्टवेयर का टैक्सेशन कठिन हो जाता है।	माल व सेवाओं दोनों के लिए एक ही कर लागू होगा इस प्रकार दोनों के बीच फर्क जरूरी नहीं है।
	वैट सभी क्षेत्रों और माल पर एक समान लागू नहीं होता। तेल व गैस उत्पादन, रियल एस्टेट जैसे क्षेत्रों को बाहर रखा गया है।	कोई छूट नहीं। सभी क्षेत्र, माल व सेवाएं जीएसटी के अधीन जिससे कर आधार बढ़ेगा।
	राज्यों से माल के गुजरने पर राज्यों द्वारा लिए जाने वाले प्रवेश कर/चुंगी के कारण सीमाओं पर दिक्कतें आती हैं, जिससे इंवैटी की लागतें बढ़ती हैं।	अंतर्राज्यीय व्यापार की सुविधा देता है क्योंकि राज्यों के बीच लेनदेन और नगरपालिका क्षेत्राधिकार कर मुक्त हैं।
	विभिन्न राज्यों में अलग कर दरों से आर्थिक परेशानियाँ आती हैं।	अकेली राष्ट्रीय कर दर परेशानियों को कम करती है।
	जटिल कर संरचना प्रशासनिक लागतों को बढ़ाती है।	सभी अप्रत्यक्ष करों को शामिल करने से एक ही कर रिपोर्टिंग व्यवस्था।

स्रोत: जीएसटी पर टास्क फोर्स की रिपोर्ट, 13वां वित्त आयोग; चौदहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट, अध्याय 13, 'माल व सेवा कर'; भारत में माल व सेवा कर पर पहला चर्चा पत्र, राज्य वित्त मंत्रियों की अधिकार प्राप्त समिति; पीआरएस।

नोट: * सेवा कर राज्यों द्वारा नहीं लगाया जा सकता। यह केन्द्र द्वारा लगाया जाता है।

** सेनवैट में कोई अतिरिक्त उत्पाद शुल्क, अतिरिक्त सीमा शुल्क, केंद्रीय अधिभार (सरचार्ज) और उपकर (सेस) शामिल नहीं होते। राज्य वैट में लगजरी कर, मनोरंजन कर, लॉटरी, विज्ञापन पर कर, प्रवेश कर आदि शामिल नहीं होते। सेनवैट केवल निर्माण चरण पर लागू होता है, और माल की रिटेल सेल्स तक वितरण चरण तक नहीं जाता।

*** सेनवैट और सेवा कर के तहत निम्न शामिल हैं: तेल व गैस उत्पादन, खनन, कृषि, थोक और फुटकर व्यापार, रियल एस्टेट निर्माण, और अन्य सेवाएं। राज्य वैट के तहत, सभी सेवाएं, अचल संपत्ति, कृषि, तेल व गैस उत्पादन, और खनन को छूट प्राप्त है।

जीएसटी के तहत छूट

बिल में जीएसटी के दायरे से मानव उपभोग के लिए शराब को बाहर रखा गया है। इसके अलावा, जीएसटी पाँच पेट्रोलियम उत्पादों अर्थात् (क) कच्चे तेल, (ख) हाई स्पीड डीज़ल, (ग) मोटर स्पिरिट (पेट्रोल), (घ) प्राकृतिक गैस, और (ङ) एविएशन टर्बाइन फ्यूल पर बाद में लागू होगा, जिसके ऊपर जीएसटी काउंसिल द्वारा निर्णय लिया जाएगा।

पेट्रोलियम उत्पाद कई अनेक वस्तुओं के लिए कच्चा माल (इनपुट्स) हैं और जीएसटी के दायरे से उन्हें बाहर रखने से करों की कैस्केडिंग हो सकती है। ऐसा इसलिए क्योंकि ऐसे उत्पादों पर इनपुट टैक्सक्रेडिट उपलब्ध नहीं रहेगा। टैक्स क्रेडिट चेन में यह रुकावट जीएसटी व्यवस्था में बाधा पहुंचाएगी और साथ ही राजस्व का घाटा भी हो सकता है।⁶

13वें वित्त आयोग और राजस्व विभाग ने सुझाव दिया कि सभी पेट्रोलियम उत्पादों और शराब को जीएसटी के तहत लाया जाए।^{7,8} आयोग ने सुझाव दिया था कि जीएसटी के अलावा राज्य पेट्रोलियम उत्पादों और शराब पर अतिरिक्त कर लगा सकते हैं।⁸

अतिरिक्त 1% कर जीएसटी के उद्देश्य से भटकाता है

क्लॉज 18

बिल में कहा गया है कि केन्द्र जीएसटी काउंसिल के सुझाव के अनुसार दो वर्ष या उससे अधिक समय के लिए इंटर-राज्य व्यापार के दौरान माल की आपूर्ति पर 1% तक अतिरिक्त कर लगा सकता है। यह कर केन्द्र द्वारा इकट्ठा किया जाएगा और उन राज्यों को सीधे मिल जाएगा जहां से आपूर्ति की शुरुआत हुई।

यह प्रावधान जीएसटी के मुख्य उद्देश्य में बाधा डाल सकता है। जीएसटी व्यवस्था का उद्देश्य माल व सेवाओं के लिए एक समान राष्ट्रीय बाजार तैयार करना है, और यह बिल इस उद्देश्य पर दोबारा जोर देता है।⁹ ऐसा एक समान राष्ट्रीय बाजार राज्य के अंदर या एक राज्य से अन्य तक माल की बेरोकटोक आवाजाही सुनिश्चित करने के लिए सभी राज्यों में एक कर की दर लगा कर बनाया जाता है। अतिरिक्त कर लगाने से राष्ट्रीय बाजार के निर्माण में बाधा पहुँचती है क्योंकि एक राज्य में बना उत्पाद जो किसी अन्य राज्य में बेचा जाता हो, उत्पादक राज्य में बेचे जाने वाले मूल्य से अधिक महंगा होगा।

साथ ही, 1% कर का नतीजा करों की कैस्केडिंग होगी। इसका प्रभाव ज्यादा हो सकता है यदि उत्पादन और वितरण चेन अनेक राज्यों से गुजर कर जाती हो, और यदि 1% अतिरिक्त कर प्रत्येक राज्य पर लागू होता हो।¹⁰ करों की कैस्केडिंग का बोझ उत्पाद के अंतिम उपभोक्ता को उठाना पड़ेगा।

आईजीएसटी के विकल्प

क्लॉज 9

बिल द्वारा केन्द्र को अंतर्राज्यीय व्यापार और वाणिज्य के दौरान जीएसटी लगाने और इकट्ठा करने की अनुमति दी गई है, जिसे आईजीएसटी कहा जाता है। ऐसे कर का बंटवारा केन्द्र और राज्यों के बीच संसद द्वारा बनाए गए कानून के आधार पर होगा। 13वें वित्त आयोग द्वारा गठित टास्क फोर्स ने आईजीएसटी के विकल्प का सुझाव दिया था।¹¹ आयोग ने अंतर्राज्यीय लेनदेन के संबंध में मॉडिफाईड बैंक मॉडल का सुझाव दिया था। इस मॉडल के तहत विक्रेता खरीदार के राज्य पर जीएसटी लगाता है, और इकट्ठा किए गए कर को नोडल बैंक के पास जमा कर देता है। नोडल बैंक तब उपभोग करने वाले राज्य के पास भुगतान जमा कर देता है। इस मॉडल का सुझाव इस बात को ध्यान में रख कर किया गया था कि जीएसटी के तहत अंतर्राज्यीय ट्रांसफर को इस प्रकार डिज़ाइन किया जाना चाहिए ताकि (i) किसी बाधा या करों की कैस्केडिंग से बचा जा सके, और जिससे (ii) अंतिम उपभोक्ता का पता लगाने पर राज्य को कर प्राप्त हो सके।¹² संविधान (115वां संशोधन) बिल, 2011 की समीक्षा कर रही स्थायी समिति आईजीएसटी के विकल्प के तौर पर मॉडिफाईड बैंक मॉडल का सुझाव दिया था क्योंकि इसके द्वारा कर अनुपालन आसान होगा और अंतर्राज्यीय लेनदेन में प्रशासनिक बोझ कम होगा।¹¹

विभिन्न संस्थाओं के सुझावों की तुलना

जीएसटी को पेश करने के लिए एक प्रस्ताव 2007 से ही विचाराधीन है। 2009 में राज्य वित्त मंत्रियों की अधिकार प्राप्त समिति ने अपने सुझाव प्रस्तुत किए थे।¹³ 2009 और 2015 में क्रमशः, 13वें और 14वें वित्त आयोग ने भी जीएसटी पर अपने सुझाव दिये थे।^{6,8}

तालिका 3: जीएसटी व्यवस्था पेश करने पर विभिन्न संस्थाओं के सुझावों की तुलना

	अधिकार प्राप्त समिति (2009)	13वां वित्त आयोग (2009)	14वां वित्त आयोग (2015)
दायरा	<ul style="list-style-type: none"> माल व सेवाओं के सभी लेनदेन (सिवाय छूट प्राप्त माल, और थ्रेशहोल्ड सीमाओं के नीचे के लेनदेन)। 	<ul style="list-style-type: none"> पेट्रोलियम उत्पादों, प्राकृतिक गैस, शराब और तंबाकू सहित अधिकतर माल व सेवाएं। 	<ul style="list-style-type: none"> मध्यम और दीर्घकालीन समय में जीएसटी का एक समान उपयोग।
वे उत्पाद जिनके ऊपर जीएसटी के अलावा कर लगाया जा सकता है	<ul style="list-style-type: none"> तंबाकू। 	<ul style="list-style-type: none"> हाई स्पीड डीज़ल, मोटर स्पिरिट, एविएशन टर्बाइन फ्यूल, शराब और तंबाकू। 	<ul style="list-style-type: none"> बताया नहीं किया गया।
जीएसटी से छूट प्राप्त माल	<ul style="list-style-type: none"> पेट्रोलियम उत्पाद, अर्थात् मोटर स्पिरिट, एविएशन टर्बाइन फ्यूल, हाई स्पीड डीज़ल। शराब। 	<ul style="list-style-type: none"> अनप्रोसेस्ड खाने की वस्तुएं जन सेवाएं (रेलवे, सार्वजनिक क्षेत्र के उपकर्म शामिल नहीं हैं) सेवा का लेनदेन स्वास्थ्य और शिक्षा सेवाएं। 	<ul style="list-style-type: none"> कोई विशेष सुझाव नहीं।
एकीकृत (इंटीग्रेटेड) जीएसटी (इंटर-राज्य व्यापार में)	<ul style="list-style-type: none"> केन्द्र सीजीएसटी के साथ एसजीएसटी लगाएगा। मॉडिफाईड बैंक मॉडल का अनुसरण किया जाए। 	<ul style="list-style-type: none"> उपभोग करने वाले राज्य द्वारा कर इकट्ठा किया जाए। अंतर्राज्यीय लेनदेन पर कोई दर नहीं। 	<ul style="list-style-type: none"> बताया नहीं गया।
राज्यों को मुआवज़ा	<ul style="list-style-type: none"> पाँच वर्ष के लिए मुआवज़ा। 	<ul style="list-style-type: none"> पाँच वर्ष के लिए मुआवज़ा। 	<ul style="list-style-type: none"> सीमित अवधि के लिए स्वतंत्र रूप से मुआवज़ा देने वाला फंड।

- | | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> विशेष अनुदान हो सकते हैं जिन्हें प्रत्येक माह राज्यों को दिया जाएगा। निष्पक्ष तौर पर निगरानी करने वाले तंत्र पर आधारित। | <ul style="list-style-type: none"> हस्तांतरण (डेवलूशन) फॉर्मूला पर आधारित हो। फंड जीएसटी काउंसिल के तहत हो। | <ul style="list-style-type: none"> राज्यों को दिया जाने वाला मुआवज़ा (i) पहले 3 वर्ष में 100%; (ii) चौथे वर्ष में 75%; और (iii) पाँचवें और अंतिम वर्ष में 50% हो। |
|--|---|--|

स्रोत: राज्य वित्त मंत्रियों की अधिकार प्राप्त कमेटी, नवंबर 2009; 13वें वित्त आयोग की रिपोर्ट, दिसंबर 2009; 14वें वित्त आयोग की रिपोर्ट, फरवरी 2015; पीआरएस।

जीएसटी की पेशकश पर 2011 बिल के साथ 2014 बिल की तुलना

नीचे दी गई तालिका 2011 बिल के साथ 2014 बिल के प्रावधानों और 2011 बिल पर स्टैंडिंग कमेटी के सुझावों की तुलना करती है।

तालिका 4: 2014 बिल, 2011 बिल और स्टैंडिंग कमेटी के सुझावों की तुलना²

	संविधान (115वां संशोधन) बिल, 2011	2011 बिल पर स्टैंडिंग कमेटी के सुझाव	संविधान (122वां संशोधन) बिल, 2014
जीएसटी का दायरा	सभी माल या सेवाएं सिवाय निम्न को छोड़कर: <ul style="list-style-type: none"> मानव उपभोग के लिए शराब। कच्चा तेल, हाई स्पीड डीज़ल, मोटर स्पिरिट, एविएशन टर्बाइन फ्यूल। केन्द्र तंबाकू पर अतिरिक्त कर लगाएगा। 	<ul style="list-style-type: none"> किसी माल को छोड़ने का सुझाव नहीं। जीएसटी से छूट प्राप्त माल को संविधान संशोधन बिल में नहीं शामिल की जाए क्योंकि ऐसा करने से जीएसटी व्यवस्था में बदलाव के लिए मुश्किल होगी। 	सभी माल व सेवाएं सिवाय निम्न को छोड़कर: <ul style="list-style-type: none"> मानव उपभोग के लिए शराब। बाद के समय में जीएसटी को कच्चे तेल, हाई स्पीड डीज़ल, मोटर स्पिरिट, प्राकृतिक गैस, एविएशन टर्बाइन फ्यूल पर लगाया जाए। केन्द्र तंबाकू पर अतिरिक्त कर लगाएगा।
इंटीग्रेटेड जीएसटी	<ul style="list-style-type: none"> केवल केन्द्र कर लगाएगा और इकट्ठा करेगा। इकट्ठा किया गया कर केन्द्र और राज्यों के बीच बांटा जाएगा। 	<ul style="list-style-type: none"> बजाय इसके, 13वें वित्त आयोग द्वारा मॉडिफाईड बैंक मॉडल पर विचार किया जाए। 	<ul style="list-style-type: none"> 2011 बिल के जैसा।
अतिरिक्त कर (इंटर-राज्य व्यापार में)	कोई प्रावधान नहीं।	बताया नहीं किया गया।	<ul style="list-style-type: none"> दो वर्ष या उससे अधिक के लिए इंटर-राज्य व्यापार में माल की आपूर्ति पर कर (1% तक) आपूर्ति करने वाले राज्य को दिया जाएगा।
राज्यों को मुआवज़ा	कोई प्रावधान नहीं।	<ul style="list-style-type: none"> जीएसटी काउंसिल के तहत एक ऑटोमैटिक और स्थायी जीएसटी कंपेनसेशन फंड तैयार किया जा सकता है। 	<ul style="list-style-type: none"> संसद अधिकतम पाँच वर्ष के लिए राज्यों को मुआवज़ा प्रदान कर सकती है।
जीएसटी काउंसिल	<ul style="list-style-type: none"> कार्य: शामिल किए जाने वाले करों, छूट प्राप्त माल, श्रेयहोल्ड सीमा, दरों पर सुझाव। निर्णय: सर्वसम्मति से। 	<ul style="list-style-type: none"> कार्य: न्यूनतम नियत दर (फ्लोर रेट), कुछ राज्यों के लिए विशेष प्रावधान शामिल किए जाने चाहिए। निर्णय: 3/4 भारित (वेटेड) मत; 1/3 महत्व केन्द्र को, 2/3 राज्यों को। 	<ul style="list-style-type: none"> कार्य: मॉडल जीएसटी कानून, उगाही (लेवी) और आपूर्ति के स्थान के सिद्धांत, आईजीएसटी का बंटवारा भी शामिल है। निर्णय: स्टैंडिंग कमेटी के सुझाव शामिल किए गए।
विवाद का निपटारा	<ul style="list-style-type: none"> केन्द्र और राज्यों के बीच विवादों का निर्धारण जीएसटी डिसप्यूट सेटलमेंट अथॉरिटी द्वारा किया जाएगा। संसद सुप्रीम कोर्ट के सिवाय सभी न्यायालयों के क्षेत्राधिकार सीमित कर सकती है। 	<ul style="list-style-type: none"> जीएसटी डिसप्यूट सेटलमेंट अथॉरिटी को हटा दिया जाए। जीएसटी काउंसिल विवादों के निपटारे के तौर तरीकों पर निर्णय देगा। 	<ul style="list-style-type: none"> स्टैंडिंग कमेटी के सुझाव शामिल किए गए।

स्रोत: संविधान (122वां संशोधन) बिल, 2014; संविधान (115वां संशोधन) बिल, 2011; 73वाँ रिपोर्ट, संविधान (115वां संशोधन) बिल, 2011, वित्त पर स्टैंडिंग कमेटी, 2013; पीआरएस।

- This Brief is based on the Constitution (122nd Amendment) Bill, 2014 that was introduced in Lok Sabha on December 19, 2014 and passed by it on May 6, 2015.
- First Discussion Paper on Goods and Services Tax in India, Empowered Committee on State Finance Ministers, November 2009.
- Poddar, Satya and Ehtisham Ahmad, GST Reforms and Intergovernmental Considerations in India, Working Paper No.1/2009-DEA, Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, March 2009.
- GST Reforms and Intergovernmental Considerations in India, Working Paper No.1/2009-DEA, Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, March 2009.
- Report of the Task force on GST, 13th Finance Commission, December 15, 2009.
- Report of the 14th Finance Commission, Chapter 13, 'Goods and Services Tax', February 24, 2015.
- Comments of the Department of Revenue on the First Discussion Paper on GST, January 2010.
- Report of the 13th Finance Commission, Chapter 5, 'Goods and Services Tax', Ministry of Finance, December 2009.
- Clause 12, The Constitution (122nd Amendment) Bill, 2014.
- "1% tax above GST may hurt Make in India: CEA", Business Standard, May 27, 2015, http://www.business-standard.com/article/economy-policy/1-tax-above-gst-may-hurt-make-in-india-cea-115052700036_1.html.
- 73rd Report, The Constitution (115th Amendment) Bill, 2011, Standing Committee on Finance, August, 2013.

यह रिपोर्ट मूल रूप से अंग्रेजी में तैयार की गयी थी। हिंदी में इसका अनुवाद किया गया है। हिंदी रूपांतर में किसी भी प्रकार की अस्पष्टता की स्थिति में अंग्रेजी के मूल सारांश से इसकी पुष्टि की जा सकती है।