



מבקר המדינה

מיסוי מטבעות דיגיטליים

חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



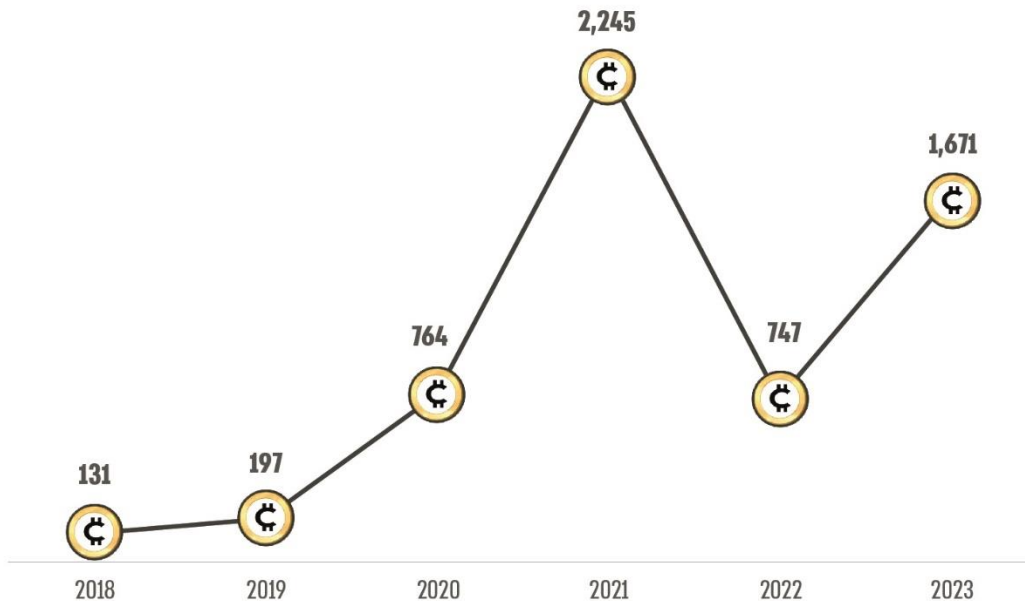
מיסוי מטבעות דיגיטליים

מבוא

ב-15 השנים האחרונות חלה בעולם כולו וגם בישראל צמיחה בשוק הפיננסי של הנכסים הדיגיטליים¹, הכוללים מטבעות דיגיטליים (להלן - מטבע דיגיטלי או קריפטו). השימוש במטבעות הדיגיטליים חודר לשוקים חדשים, מתפשט על פני הגלובוס ומשפיע על כלכלות בכל העולם, ולאורך השנים שויים הכולל של המטבעות הדיגיטליים והיקפי השימוש בהם הולכים ומתעצמים.

מחירי שוק המטבעות הדיגיטליים תנודתי מאוד עד כי ייתכנו בו שינויים מהותיים ביום ואף בשעה אחת. כך, לדוגמה, בפרק זמן של חודשיים, מ-1.1.24 ועד 29.2.24, עלה מחירו של מטבע הביטקוין מכ-42,000\$ לכ-62,000\$, עלייה של כ-48%. מטבע דיגיטלי מסוג ביטקוין הוא המטבע הראשון והבולט בשוק המטבעות הדיגיטליים. מחיר הביטקוין גבוה באופן ניכר ממחירם של שאר המטבעות הדיגיטליים, כך לדוגמה, מחיר מטבע האתריום, השני במחירו מבין כל המטבעות הדיגיטליים, היה ב-29.2.24 כ-3,500\$ למטבע². נכון למועד סיום הביקורת, מטבע הביטקוין חולש על 50% משווי שוק המטבעות הדיגיטליים והוא המשפיע העיקרי על שווי השוק כולו.

תרשים 1: שווי שוק הנכסים הדיגיטליים בעולם בסוף השנה, 2018 - 2023 (במיליארדי דולרים)



על פי נתוני האתר Coin-market-cap³, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים ממחיש כי שוק הנכסים הדיגיטליים עלה בשנים 2018 - 2023 משווי של כ-131 מיליארד דולר לכ-1.67 טריליון דולר. השוק מתאפיין בתנודתיות רבה אך לאורך השנים נמצא במגמת עלייה.

חברת מחקרי שוק עולמית מעריכה כי בשנת 2020 הכנסות מפעילות בקריפטו בישראל היו כ-30 מיליון דולר, ובשנת 2024 יגיעו לכ-278 מיליון דולר⁴.

1 נכס שנוצר בצורה דיגיטלית.

2 [/https://coinmarketcap.com/currencies/ethereum](https://coinmarketcap.com/currencies/ethereum)

3 Coin-market-cap. Global Cryptocurrency Charts: Total Cryptocurrency Market Cap

[/https://coinmarketcap.com/charts](https://coinmarketcap.com/charts)

4 www.statista.com/outlook/fmo/digital-assets/cryptocurrencies/israel



מאמר שהציגה רשות המס בארצות הברית קבע כי בחישוב גס, מס עולמי בשיעור של 20% על רווחי הון מקריפטו עשוי להגיע בשנת 2021 לכ-300 מיליארד דולר (שהם כ-12% מההכנסות העולמיות ממס חברות)⁵. יצוין כי בינואר 2024 ניתן בארצות הברית היתר לקרנות השקעה לסחור במטבעות דיגיטליים מסוג ביטקוין דרך קרן סל העוקבת אחר השווי של הביטקוין (ETF) המוחזק על ידה באופן ישיר או באמצעות צד ג'.

בישראל לא נאסף מידע בנוגע לגביית המס על הכנסות מפעילות בקריפטו בפועל. לפי פרסומים שעלו באתר עיתונות כלכלי, פוטנציאל גביית המיסים המוערך בישראל מהכנסות מפעילות בקריפטו עומד על סכומים גבוהים⁶ ועשוי להגיע אף לכ-2 - 3 מיליארד ש"ח⁷.

אסדרת נושא המטבעות הדיגיטליים נוגעת לרשות המיסים בישראל וכן למאסדרים (רגולטורים) אחרים, כל אחד בתחומו, ובהם בנק ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן - רש"ה), רשות ניירות ערך (להלן - רשות ני"ע), רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - רשות שוק ההון) ועוד. בדוח זה נבדקו היבטים במיסוי של מטבעות דיגיטליים, בתוך כך גם מטבע דיגיטלי המשמש להשקעה, מטבע דיגיטלי המשמש אמצעי תשלום ומטבע דיגיטלי המגלם זכויות שונות.

עלייה במספר המשתמשים במטבעות דיגיטליים בעולם כולו וגם בישראל ועלייה בשוויים לאורך השנים, המניבה הכנסות למחזיקים בהם, מצריכים בחינת קידום של אסדרה בתחום הקריפטו שתאפשר למדינה גביית מס מיטבית. אסדרה שתייצר ודאות בנוגע למיסוי תאפשר ליהנות גם מצמיחה במשק עם התפתחות חברות בתחום הקריפטו בישראל שימשכו משקיעים זרים, יספקו תעסוקה ויתרמו לשימור מעמדה של ישראל בעולם כמעצמה בתחום הטכנולוגיה ותוצריה.

בסוף שנת 2017 החלה רשות המיסים לפרסם כללי מיסוי החלים על מטבעות דיגיטליים. כללי המיסוי לא נקבעו בחקיקה הראשית ופורסמו בדרכים שונות.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2023 - פברואר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים במיסוי מטבעות דיגיטליים, החל בהסדרת כללי המיסוי והטמעתם בקרב הציבור וכלה באופן הדיווח על פעולות במטבעות דיגיטליים וטיפולן של רשות המיסים בדיווחים, בקביעת השומות ובגביית המס.

הביקורת נעשתה ברשות המיסים - בחטיבה המקצועית, במחלקה המשפטית, במחלקת שומה וביקורת, במחלקת הרכש, במחלקת חקירות, ביחידה הארצית לחקירות ומאבק בפשיעה כלכלית (יחידת יהלום), במחלקת הדוברות, במחלקת הגבייה ובחלק ממשרדי השומה וכן במחלקה המקצועית ובמחלקת שומה וביקורת במע"ס. ביקורת משלימה נעשתה בשירות העיבוד הממוחשב של רשות המיסים (שע"ס), ברשות החדשנות, באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ובבנק ישראל.

כן נערכו פגישות עם גורמים בשוק הקריפטו ובהם פורום חברות הקריפטו, מי שעוסקים בהשקעות ומסחר בקריפטו ובעלי חברות בתחום (להלן - גורמים בשוק הקריפטו) וכן עם מספר מייצגים מול רשויות המס ועם נציגי ארגון מייצג שאף העבירו לצוות הביקורת רשימת נושאים מומלצת על ידם להסדרה (עמדת לשכה מקצועית).

⁵ "Taxing cryptocurrencies", אתר IMF האמריקאי, 5.7.23
www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/06/30/Taxing-Cryptocurrencies-535510

⁶ אלה לוי וינריב, "מאות מיליונים בדרך למדינה: רשות המיסים עם נוהל חדש במיסוי קריפטו", גלובס
www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001464883, 12.12.23, Online

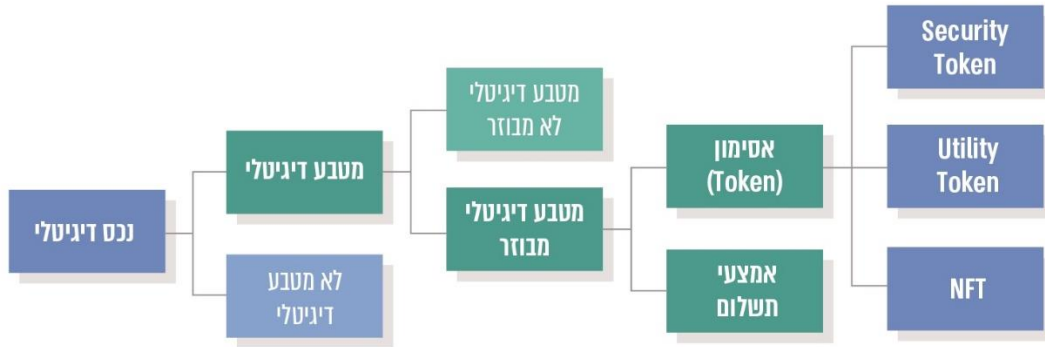
⁷ אלה לוי וינריב, "מנהל רשות המיסים: נפרסם נוהל גילוי מרצון חדש לזירת הקריפטו לפני פסח", גלובס
www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001474264, 20.3.24, Online



רקע

נכס דיגיטלי הוא נכס שנוצר בצורה דיגיטלית, הוא נמצא במרחב הדיגיטלי וחסר ממד פיזי. מקובל לחלק את הנכסים הדיגיטליים לכמה קטגוריות, בתרשים 2 להלן מפורטים סוגי נכסים דיגיטליים עיקריים.

תרשים 2: סוגי נכסים דיגיטליים עיקריים



התרשים מראה כי יש נכסים דיגיטליים שאינם מטבע דיגיטלי ויש נכסים דיגיטליים שהם מטבע דיגיטלי, והם נחלקים למטבעות דיגיטליים מבזרים ולמטבעות דיגיטליים שאינם מבזרים.

נכסים דיגיטליים שאינם מטבע דיגיטלי כוללים לדוגמה קובץ מוזיקה, ספר דיגיטלי, אתר אינטרנט. כללי המיסוי החלים על נכסים אלו תואמים לכללי המיסוי לגרסתם שאינה דיגיטלית. כך, מכירת ספר דיגיטלי באמצעות אתר אינטרנט תמוסה כמכירת ספר פיזי שנמכר בחנות פיזית. המטבעות הדיגיטליים נחלקים כאמור למטבע דיגיטלי מבזר ולמטבע דיגיטלי שאינו מבזר.

היכולת להשתמש בנכסים דיגיטליים מסוג מסוים כאמצעי תשלום הקנה להם בציבור את השם 'מטבע דיגיטלי'. צורת הבטחת העברת מטבע דיגיטלי מגורם אחד למשנהו מבוססת בדרך כלל על הצפנה קריפטוגרפית. הצפנה זו יכולה להיות באמצעות גורם אחד מרכז המאשר את העברה או מספר גורמים שונים ומבזרים המאשרים את העברה ומאבטחים אותה.

מטבע דיגיטלי שאינו מבזר הוא למעשה אמצעי דיגיטלי המפוקח ע"י גוף יחיד (שמתבסס על המטבעות המדינתיים) המשמש אמצעי תשלום באמצעות הדיגיטל, דוגמת ביצוע רכישת מוצר/שירות באמצעות שובר מתנה, קופון וכדומה. כללי המיסוי על שימוש במטבע לא מבזר במרחב הדיגיטלי זהים לכללי המיסוי החלים על אמצעי התשלום המוכרים.

דוח זה יעסוק במיסוי הסוגים השונים של נכסים דיגיטליים מסוג מטבע דיגיטלי מבזר. מטבע זה התפתח ב-15 השנים האחרונות והשימוש בו ממשיך להתרחב. במקרים רבים הוא נבדל מנכסים אחרים ועל כן הטיפול הנהוג ברשות המיסים כלפי נכסים אחרים לא בהכרח מתאים לו. מטבעות דיגיטליים מבזרים נחלקים לשני סוגים עיקריים, לפי השימוש בהם: מטבעות דיגיטליים מבזרים המשמשים בעיקרם כאמצעי תשלום ולעיתים להשקעה ומטבעות דיגיטליים מבזרים הנקראים אסימונים (טוקנים) שלרוב ערכם נובע מזכויות לנכס או שירות הגלומים בהם. יש עוד סוגים של מטבעות דיגיטליים מבזרים אך דוח זה לא יעסוק בהם.

הכינוי "מטבע דיגיטלי מבזר" מורכב משלושה מונחים:

1. מטבע - אמצעי המסייע להחלפת ערך (אמצעי חליפין).
2. דיגיטלי - עצם בלתי מוחשי שסביבת הקיום הטבעית שלו היא במחשבים ובאינטרנט.
3. מבזר - פעולות המאובטחות ללא גורם מרכז ומתווך, והאבטחה על הפעולות מבזרת בין כל המשתמשים.



כאמור, אחד הסוגים של מטבע דיגיטלי מבוזר הם אסימונים. האסימונים הם כלי המגלם זכות, והם נבדלים לפי סוג הזכויות המגולמות בהם:

1. **יוטיליטי טוקן (Utility Token):** אסימון המקנה זכויות גישה או שימוש במוצר או שירות שמציע מיזם מסוים. לדוגמה: זכות גישה חנימית ליישומן לכשיושלם פיתוחו.
2. **סקיוריטי טוקן (Security Token):** אסימון המקנה זכות חזקה בנכס דיגיטלי (כבעלות, השתתפות או זכות לרווחים). לדוגמה: זכות לרווחים עתידיים במיזם מסוים.
3. **NFT (Non-Fungible Token):** אסימון שהוא זכות אחת לנכס או שירות יחיד (לעומת נכס או שירות בגינם ניתן להנפיק מספר אסימונים). זכות כזו מאפשרת זיהוי ואימות בעלות על נכס. לדוגמה: הוכחת בעלות בלעדית על יצירת אומנות דיגיטלית. ניתן לסחור בזכות ברשת הבלוקצ'יין.

מטבע דיגיטלי מבוזר ידוע בשמות נוספים, ובהם מטבע וירטואלי, מטבע אלקטרוני, נכס דיגיטלי, מטבע קריפטוגרפי (Cryptocurrency - מטבע מוצפן) ועוד. אף שבין מושגים אלו אין תמיד חפיפה מלאה, לצורך הנוחות בדוח זה הם יכוננו בשם הכולל "מטבע דיגיטלי" או "קריפטו".

טכנולוגיית הבלוקצ'יין (Blockchain)

"מטבע" מוגדר בחוק מטבע השקל החדש, התשמ"ה-1985⁸, כ"שקל החדש". חוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - חוק בנק ישראל) קובע⁹ כי מטבע שהוציא הבנק [ישראל] יהא הילך חוקי בישראל כדי הסכום הנקוב בו. "מטבע חוץ" מוגדר לפי חוק בנק ישראל כ"שטר כסף או מעות שהם הילך חוקי במדינת חוץ ואינם הילך חוקי בישראל¹⁰. מטבעות רשמיים מסורתיים של מדינות מכונים בקהילת סוחרי המטבעות הדיגיטליים כסף "פיאט" (Fiat).

מערכת היחסים העסקית בין צדדים פרטיים מקיימת פעמים רבות תלות של הצדדים בצד שלישי כנאמן לאבטחת העסקה, כגון גוף פיננסי (בעיקר הבנק) והיא כרוכה בתשלום עמלות ובחשיפת הפרטיות של הצדדים (למשל שם ומספר תעודת זהות). בבסיס מערכת היחסים בין לקוח לגוף הפיננסי עומד ניהול עניינים, כשבעוד הלקוח מבקש עלות מועטה ושירות מיטבי, הבנק מבקש להשיא את רווחיו מכספי הלקוחות תוך השקעת מינימום תשומות. מערכת יחסים זו מתבססת על אמון של הלקוח בגוף הפיננסי שיאזן בין האינטרסים הסותרים.

אבטחת מטבעות הקריפטו פועלת בטכנולוגיית הבלוקצ'יין. יישום הטכנולוגיה החל בשנת 2009 עם יצירת המטבע הדיגיטלי המבוזר הראשון, הביטקוין. האידיאולוגיה שעמדה בבסיס המצאת טכנולוגיית הבלוקצ'יין ומטבע הביטקוין היא שנחוצה מערכת תשלומים אלקטרונית המבוססת על הוכחה קריפטוגרפית במקום על אמון, ומאפשרת לכל שני צדדים החפצים בדבר לבצע פעולה זה עם זה באופן ישיר (Peer To Peer - P2P, עמית לעמית) ללא צורך בצד שלישי נאמן¹¹. במערכת זו הצדדים אינם צריכים לחשוף את זהותם, היות שהתיעוד אינו מנותב לגורם מסוים.

טכנולוגיית הבלוקצ'יין היא טכנולוגיית אבטחה ממוחשבת ומבוזרת. תוכנה הפועלת על רשת הבלוקצ'יין מאפשרת רישום של העסקאות על גבי בלוקים של מידע. כל בלוק עובר אימות ואישור על ידי גורמים שונים ובלתי תלויים ומתחבר לבלוק הקודם וכך נוצרת שרשרת בלוקים (בלוקצ'יין) המכילה רישום של כל הפעולות והמהווה את הסכמת כל הגורמים המעורבים¹². המידע מוצפן

⁸ סעיף 1(א).

⁹ סעיף 41(ב).

¹⁰ סעיף 1 לחוק בנק ישראל.

¹¹ תרגום "הדף הלבן" של ביטקוין מאת סאטושי נאקמוטו מ-31.8.08, **איגוד הביטקוין הישראלי**. bitcoin.org.il/files/bitcoin-he.pdf

¹² חוזר מס הכנסה מספר 7/2018 - רשות המיסים, **"ICO - הנפקת אסימונים דיגיטליים" למתן שירותים ואו מוצרים בפיתוח (Utility Tokens)** (13.3.18).



באופן שכל המחשבים ברשת רואים את כל הפעולות מבלי לדעת את זהות הצדדים שביצעו את הפעולות.

ביצוע פעולות אימות ותיעוד הפעולות על גבי הבלוקים כאמור מחייב הסכמת המשתמשים ברשת. אחת השיטות להגיע להסכמה כזו הינה באמצעות מנגנון הוכחת עבודה Proof of Work שהפעולות בו נקראות "כרייה". המשתמשים הכורים מסייעים בכוח מחשובי בהשלמת בלוקים היוצרת מטבעות דיגיטליים חדשים שנכנסים למחזור המטבעות הדיגיטליים מאותו סוג, והם ניתנים כתגמול עבור עבודת ה"כרייה".

חשבון משתמש שבו מנוהלים מטבעות קריפטו נקרא "ארנק דיגיטלי". הארנק הוא קישור לתוכנה המחוברת לרשת הבלוקצ'יין ומאפשרת לשמור מטבעות ולבצע העברות קריפטו בין ארנקים דיגיטליים. יש שלושה סוגים של ארנקים: ארנק חם (בדרך כלל יישומון למחשב או לטלפון נייד חכם [סמארטפון]), ארנק קר (כונן חיצוני) וארנק צד שלישי (למסחר במטבעות דיגיטליים בבורסות קריפטו). לכל ארנק צמד מפתחות הבנויים כל אחד מרצף ארוך של מספרים ואותיות - "מפתח ציבורי" הגלוי לכל משתמשי רשת הבלוקצ'יין ו"מפתח פרטי" הידוע רק לבעל הארנק ומשמש חתימה אלקטרונית ייחודית (בדומה לסיסמה). ביצוע פעולה מחייב שימוש בשני המפתחות. גניבה או אובדן של המפתח הפרטי, משמעותם אובדן המטבעות הדיגיטליים בארנק באופן כמעט בלתי הפיך בשל ההצפנה הקריפטוגרפית.

בשנת 2023 היו כ-670 מיליון משתמשי (Users) קריפטו בעולם, מתוכם כ-1.67 מיליון בישראל¹³. מחקר שערכה חברת שוק בולטת העלה ששיעור הנשים והגברים המחזיקים בקריפטו כמעט שווה. כך, שיעור הנשים המחזיקות בקריפטו בעולם בתוך כלל המחזיקים בשנת 2021 עמד על 47% לעומת 53% בקרב גברים. באותה השנה שיעור הנשים שהחזיקו בקריפטו בישראל עמד על 51%¹⁴ מתוך כלל המחזיקים בישראל.

טכנולוגיית הבלוקצ'יין מופעלת על קוד פתוח (Open Source)¹⁵. על בסיס הקוד של טכנולוגיית הביטקוין נכתב ב-2013 קוד פתוח דומה אך פשוט יותר לביצוע התאמות, ועל בסיס קוד זה פועלים מטבעות דיגיטליים רבים שאינם ביטקוין, המכונים "אלטים" (Bitcoin Alternative), ובראשם האתריום (Ethereum) ועוד כ-8,800 מטבעות דיגיטליים¹⁶. כמו כן, באמצעות התאמות לקוד הפתוח, פועלות חברות רבות המציעות שירותים בתחומים שונים.

טכנולוגיית הבלוקצ'יין היא הראשונה והבולטת ביותר מבין כמה טכנולוגיות רישום מבוזר - DLT (Distributed Ledger Technology) שנעשה בהן שימוש למגוון צרכים. נכון ל-2023 פועלות בישראל לבדה מעל 170 חברות בשוק הקריפטו, הבלוקצ'יין וה-¹⁷WEB3 כבעשרה תחומי פעילות שונים. היקף גיוסי ההון המוערך של חברות אלו עד סוף שנת 2022 עלה על 3.8 מיליארד ש"ח והן מעסיקות כ-4,000 עובדים¹⁸.

מתחומי הפעילות של חברות בתחום הקריפטו, הבלוקצ'יין וה-¹⁷WEB3 בישראל: פתרונות לחישוב וניהול תשלומי המס, ייצוג דיגיטלי של זכויות בעלות על נכסים בלתי מוחשיים (NFT), השקעות ומסחר בנכסים דיגיטליים, פיתוח ארנקים דיגיטליים מאובטחים, פיתוח פתרונות לניהול סיכונים ייחודיים לתחום (סיכונים של הלבנת הון ומימון טרור, אבטחת מידע וסייבר, תפעול, פיננסיים והוכחת בעלות על נכסים דיגיטליים), פתרונות ביטוחיים, פיתוחים לתחום הכלכלה המבוזרת

¹³ <https://www.statista.com/outlook/dmo/fintech/digital-assets/cryptocurrencies/worldwide>

¹⁴ <https://www.gemini.com/state-of-crypto>. "2022 Global State of Crypto"

¹⁵ תוכנה שקוד המקור שלה (מכלול פעולות התכנות) פתוח לצפייה, לעריכת שינויים ולהפצה מחדש.

¹⁶ <https://coinmarketcap.com/?page=88>

¹⁷ דור חדש של אינטרנט שמאחוריו רעיון של שליטת ההמונים על פני שליטת חברות הענק באמצעות כלים

של טכנולוגיות בלוקצ'יין ובינה מלאכותית (AI).

¹⁸ "תעשיית הקריפטו בלוקצ'יין ו-¹⁷WEB3 בישראל - דוח מצב", פורום חברות הקריפטו, 5.7.23.



(DEFI), אשראי והלוואות (הבטוחות בנכסים פיננסיים דיגיטליים) ופיתוח כלים לניהול ארגונים אוטונומיים מבוזרים (DAO)¹⁹.

כיום קיימות בשוק הקריפטו ברחבי העולם תוכנות לזיהוי נתיב המטבעות הדיגיטליים העוקבות אחר מעברים בין ארנקים דיגיטליים על רשת הבלוקצ'יין, שכאמור כל העסקאות בה מתועדות ונשמרות (פעולות על רשת הבלוקצ'יין). עם זאת, יש עסקאות הנעשות ישירות בין שני צדדים (למשל, במזומן) או בבורסות שהן מחוץ לרשת הבלוקצ'יין שלגביהן לא ניתן למצוא מידע מתועד ברשת הבלוקצ'יין.

אתגרים במיסוי מטבעות דיגיטליים

בשל אופייה האנונימי של הטכנולוגיה, כדי להתחקות אחר נתיב המטבעות הדיגיטליים ולקבוע את הכנסותיו של אדם מקריפטו שנסחר ברשת הבלוקצ'יין יש לשייך את פרטי ה"מפתח ציבורי" ולזהות את בעל הארנק. אצל משתמש המנהל את השקעתו באמצעות בורסה למסחר בקריפטו, זהות בעל החשבון והמפתחות הציבוריים שבבעלותו מזוהים בבורסה.

בניסיון לקבוע את כללי המיסוי לגבי מטבעות דיגיטליים מבוזרים עולים אתגרים רבים, חלקם מוכרים מתחומי מיסוי אחרים וחלקם ייחודיים. האתגרים נובעים הן בשל טכנולוגיית הניהול של המטבע הדיגיטלי, הן בשל הקושי לקבוע את שווי לעיתים והן בשל היותו נכס בלתי מוחשי המועבר בין גורמים על פני הגלובוס כולו. להלן מפורטים כמה מהאתגרים והסיכונים העולים במיסוי הקריפטו:

1. אתגרים הנובעים מהטכנולוגיה: (א) רישום עסקאות מבוזר - אין גוף השולט, מדווח או אחראי על תשלום המס; (ב) פרטיות מובנית בטכנולוגיה לעומת שקיפות הנדרשת בדיווח; (ג) קושי לעקוב אחר נתיב המטבעות הדיגיטליים המועברים לעיתים בין כמה ארנקים; (ד) קושי להשיג תיעוד (לעיתים בשל חלוף הזמן, נפילות של בורסות, אובדן ארנקים וכד'); (ה) קושי לעקוב אחר מודלים עסקיים המשתנים במהירות ומכשירים חדשים ומורכבים שנוצרים בקצב מהיר; (ו) קושי בקביעת מקום הנכס החסר ממד פיזי; (ז) קושי בקביעת מקום הפקת ההכנסה.
 2. אתגרים בקביעת שווי לנכס: (א) נכס בלתי מוחשי; (ב) נכס ששווי נתון לתנודתיות רבה בזמן קצר; (ג) השפעת שערי חליפין בעסקאות חוצות יבשות המערבות מטבעות פיאט; (ד) קושי לאמת שווי בעסקאות מחוץ לבורסה; (ה) עסקאות בין צדדים קשורים על נכס ייחודי (דוגמת NFT); (ו) הענקת אסימונים המקנים זכות לנכס, שירות, רווחים או בעלות ששוויים טרם התגבש במועד ההענקה.
 3. אתגרים הנובעים מביצוע עסקאות חוצות גבולות במשטרי מס השונים מהותית: (א) חוסר ודאות מיסויית; (ב) פוטנציאל למיסוי כפול; (ג) כר נוח לביצוע תכנוני מס; (ד) התייחסות שונה למכשירים שונים.
 4. סיכונים הנובעים מהאנונימיות המקשה על איתור המשתמשים ולפיכך מאפשרת: (א) העלמת מיסים; (ב) הברחת הון; (ג) הלבנת הון; (ד) פעילות בלתי חוקית אחרת.
- התגברות על האתגרים במיסוי קריפטו יכולה להביא למימוש פוטנציאל גביית המיסים ברחבי העולם בגין הכנסות ממטבעות דיגיטליים, אשר צפוי להיות בהיקף כספי ניכר שישפיע על כלכלות בכל העולם.
- המחשה של פוטנציאל המיסוי בתחום הקריפטו בישראל ניתן למצוא בשומות שנערכו במשרדי השומה השונים לגבי שני תיקים גדולים במיוחד - בתיק אחד נגבה מס של כ-485 מיליון ש"ח, ובתיק השני נגבה מס של כ-130 מיליון ש"ח.



אסדרה והסדרה

אסדרה כללית בישראל

בתחום הקריפטו ניצב קונפליקט מובנה בשאלת קידום האסדרה (הרגולציה). אומנם בבסיסו של עולם הקריפטו עומדים האופי המבוזר, היעדר גורם שולט ומפקח ואנונימיות - הנפגעים ככל שהאסדרה בנושא הדוקה יותר - אולם ישנה הבנה שהכרתם של גופים מאסדרים בקריפטו עשויה לתרום לייצוב השוק ובכך להפחית סיכונים למשתמשים ולהגביר את אמון הציבור²⁰.

במשך השנים רבים מהגופים המאסדרים בישראל הוציאו פרסומים הנוגעים לסיכונים בתחום הקריפטו. מבין הסיכונים שעלו: תנודתיות חריגה, נזילות נמוכה, גניבה ואובדן ארנקים, הונאות ומניפולציות, אי-הגנת הפרטיות, הלבנת הון, אי-יציבות פיננסית מדינית ואי-ודאות לגבי אופייה של האסדרה העתידית.

שוק הקריפטו מעמיד אתגרים וסיכונים בממדים שונים למערכת הכלכלית והפיננסית ולציבור המשקיעים, אולם לצד זאת טמונות בחובו גם הזדמנויות לצמיחת המשק, לקידום התחרות ולייעול מערכות התשלומים והשירותים הפיננסיים. מסגרת אסדרה המאפשרת ניהול מושכל של סיכונים היא הכרחית בראש ובראשונה למניעת נזקים פוטנציאליים למשקיעים ולמשק בכללותו אך גם למיזמי פוטנציאל ההזדמנויות של השוק בטווח הארוך²¹. בתוך כך מסגרת אסדרה פשוטה, בהירה והוגנת תאפשר למדינה לממש את פוטנציאל המיסוי משוק הקריפטו ולהגדיל את הכנסותיה ממיסים.

האסדרה בישראל מתאפיינת בריבוי מאסדרים וביזור תפקידים. כמה מאסדרים הקובעים הוראות באותו תחום יוצרים "מרחב אסדרה משותף" שבו עולה החשש מבעיות הנגרמות מחוסר תיאום ביניהם. כך עלולות להיווצר חפיפות, דרישות כפולות ואף סתירות²². אסדרת תחום הקריפטו נוגעת לתחומים שונים ולפיכך נדרשת אסדרה במקביל מטעם כמה מאסדרים.

חוסר התיאום מתבטא בראש ובראשונה בריבוי מונחים. רשות המיסים עוסקת בפרסומיה ובחוזרים מקצועיים מטעמה ב"אמצעי תשלום מבוזר", "מטבע וירטואלי" ו"אסימונים דיגיטליים/מבוזרים/קריפטוגרפיים" ואילו רשות שוק ההון ורשל"ה עוסקות ב"מטבע וירטואלי". בנק ישראל מתייחס לנכסים קריפטוגרפיים או נכסי קריפטו, רשות ני"ע מציינת בפרסומיה "נכס קריפטוגרפי" או "מטבע קריפטוגרפי" והצעה לתיקון חוק ניירות הערך שפורסמה לאחרונה השתמשה במונחים "נכס דיגיטלי" ו"נכס השקעה דיגיטלי" שנכללים בהגדרת "מכשיר פיננסי".

עלה כי אין אחידות בקרב המאסדרים וביניהם רשות המיסים, רשות שוק ההון, רשל"ה, רשות ני"ע ובנק ישראל בנוגע למטבעות הדיגיטליים, הן מבחינת הכינוי והן מבחינת הגדרותיהם בכלל ולפי סוגיהם. מצב זה יוצר מורכבות וחוסר ודאות אצל מחזיקי המטבעות.

בתשובת רשות המיסים מ-17.7.24 (להלן - תשובת רשות המיסים) נכתב שבמסגרת הליך האסדרה יש ניסיון לקבוע עד כמה שאפשר הגדרות אחידות לכל המאסדרים.

בתשובת מינהל הכנסות המדינה מ-15.7.24 נכתב שבדוח הכלכלנית הראשית, וכן בנוסח החלטת הממשלה שהתקבלה, נעשה שימוש במונח "נכס דיגיטלי". השימוש במונח האמור, וכן בעקרונות

²⁰ רשות ניירות ערך, "הוועדה לבחינת אסדרה של הנפקת מטבעות קריפטוגרפיים מבוזרים לציבור דו"ח סופי", 3.09.

²¹ אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, "דוח אסדרת תחום הנכסים הדיגיטליים, מפת דרכים למדיניות", נובמבר 2022.

²² גיא מור, "דוח פערים ובעיות יסוד במערכת הרגולטורית בישראל (2021)", 6.7.23. <https://drive.google.com/file/d/1R8LtGFEILKKP-iGe12ve8Pi1HG3InwU/view>



להגדרת המונח, חשוב לצורך צמצום ארביטראז' פיקוחי²³ וכן כדי להתאים ככל שניתן את ההגדרות והמונחים בתחום הנכסים הדיגיטליים בישראל לאלו של מדינות מפותחות אחרות.

מומלץ כי בעת גיבוש כללי המיסוי וטרם פרסומם, תפעל רשות המיסים עם המאסדרים הרלוונטיים לרבות עם רשות שוק ההון, רשל"ה, רשות ני"ע ובנק ישראל לשם בחינה וקביעה של הגדרות אחידות ככל האפשר לסוגי המטבעות הדיגיטליים ובכך לפשט את דרך הטיפול בהם.

ניתן להיווכח בהתפתחות אסדרה בתחום הקריפטו בישראל, תחת המאסדרים השונים, משנת 2014. להלן פרסומים עיקריים רלוונטיים של מאסדרים בישראל:

בפברואר 2014 פרסמה מטעם בנק ישראל, אגף שוק ההון, רשות המיסים, רשות ני"ע ורשל"ה הודעה שהזהירה כי מטבעות וירטואליים אינם "הילך חוקי" בשום מדינה וכי אין בשמם כדי להעיד על מעמד כ"מטבע"²⁴.

רשות המיסים: מסוף שנת 2017 ובעיקר בשנת 2018 יצאו כמה פרסומים של רשות המיסים לגבי כללי מיסוי בתחום הקריפטו.

רשות ני"ע: במרץ 2018 פרסמה רשות ני"ע אזהרה נוספת לציבור המשקיעים מפני השקעה בתחום המטבעות הקריפטוגרפיים. במרץ 2019 היא פרסמה דוח מסכם של ועדה פנימית שבחנה את התאמת האסדרה הקיימת לגבי הנפקת ניירות ערך להנפקות של מטבעות קריפטוגרפיים. הוועדה קבעה כי יש להחיל את האסדרה הקיימת בהתאמות מסוימות. בחודש אוגוסט 2023 פרסמה רשות ני"ע הצעה מעודכנת שבה כמה שינויים בדיני ניירות ערך בתחום הנכסים הדיגיטליים, ובכלל זה הרחבתה של תשתית האסדרה בעניין פעילות בורסה ומסלוקה בנכסים דיגיטליים והוספת תיקון עקיף לחוק איסור הלבנת הון המחיל את הוראותיו על בורסות של נכסים דיגיטליים.

רשות שוק ההון: בתפקידה כמפקחת על השירותים הפיננסיים היא המאסדרת והמפקחת על נותני שירותים פיננסיים (להלן - נש"פים) שאינם בנקים או גופים מוסדיים. כיום פועלים בישראל חמישה בעלי רישיון בתחום הנכסים הווירטואליים, מכוח רישיון שניתן להם על ידי רשות שוק ההון. רישיון זה מאפשר להם לבצע קנייה, מכירה והמרה של נכסים וירטואליים. רשות שוק ההון מפרסמת נהלים והוראות אשר נועדו לקבוע נורמות להתמודדות בעל הרישיון עם מגוון סיכונים אשר נגזרים מפעילות בנכסים השונים, לרבות לגבי פעילות בנכסים דיגיטליים. בפברואר 2023 פרסמה רשות שוק ההון אזהרה למשקיעים מפני קבלת שירותים פיננסיים במטבעות וירטואליים מגופים לא מפקחים (שפועלים ללא רישיון מרשות שוק ההון)²⁵.

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה): בנובמבר 2021 - נכנס לתוקפו תיקון לצו איסור הלבנת הון²⁶ החל על נותן שירותי אשראי ועל נותן שירות בנקס פיננסי²⁷. נקבעו בו הוראות מפורטות על העברה של נכסים פיננסיים במטבעות וירטואליים - בין השאר בנוגע לזיהוי לקוחות המבצעים פעילות במטבעות וירטואליים, פרטי דיווח ייחודיים ותסמינים ייחודיים לזיהוי פעולות חשודות בתחום.

בנק ישראל: בנובמבר 2022 נכנס לתוקפו תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 411 מטעם המפקח על הבנקים בדבר "ניהול סיכונים איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור" (להלן - נב"ת 411).

²³ ארביטראז' הינו מונח משוק ההון המתאר מצב בו מנוצל פער במחיר נכס בין שווקים שונים למטרת רווח. בנושא המתואר למעלה הכוונה היא לניצול הפער בהגדרות השונות בין הרגולטורים השונים בתוך המדינה וגם מחוצה לה.

²⁴ בנק ישראל, "הודעה בדבר סיכונים אפשריים הטמונים במטבעות וירטואליים מבזרים (דוגמת ביטקוין)", 2.14.

²⁵ אתר **רשות שוק ההון**. https://www.gov.il/he/Departments/news/press_0034.

²⁶ צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות בנקס פיננסי ונותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשע"ח-2018.

²⁷ הקדים לכך גם פרסום מסמך בנושא יישום גישה מבוססת סיכון בתחום הנכסים הווירטואליים, ביוני 2020, שמטרתו לסייע לזהות פעולות להלבנת הון ומימון טרור שנעשו באמצעות נכסים וירטואליים.



בין היתר נקבע בנב"ת 411 כי בנק אינו מורשה לאסור על קבלת כספי לקוח באופן גורף רק בשל היותם קשורים עם כספים שמקורם בנכסים וירטואליים²⁸. לאחר פרסום תיקון לנב"ת 310 בנושא ניהול סיכונים, פרסם בנק ישראל בפברואר 2023 מכתב לתאגידים בנקאיים בנושא "עיסוק בנכסים קריפטוגרפיים פיננסיים", ובו מוצגים סיכונים מרכזיים העולים מפעילות בנכסים אלו, ובהם סיכונים יציבותיים; סיכונים פיננסיים; וסיכונים תפעוליים, לרבות סיכוני סייבר, סיכונים הנוגעים לאיסור הלבנת הון וסיכונים בהיבטים צרכניים. במשך השנים יצא פרסום של בנק ישראל, הנוגע להנפקת מטבע דיגיטלי מדינתי יציב, כלומר מטבע דיגיטלי מפורק על ידי המדינה (לא מבוזר) שערכו צמוד לערך המטבע המדינתי. נכון למועד סיום הביקורת טרם הוחלט אם להנפיק מטבע "שקל דיגיטלי" בישראל ולעת עתה הוחלט להשהות את ההחלטה²⁹.

אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר: בנובמבר 2022 התפרסם "דוח אסדרת תחום הנכסים הדיגיטליים, מפת דרכים למדיניות" (להלן - דוח הכלכלנית הראשית)³⁰. הדוח הוגש לבקשת שר האוצר דאז ובו נקבעו המלצות מדיניות ואופן יישומן, חלקן נקבעו בהחלטת ממשלה מ-2023.24.2 (כהצעת מחליטים)³¹. החלטת הממשלה הטילה על שר האוצר לפרסם, בתוך 180 ימים מפרסום ההחלטה, תזכיר חוק לתיקון מספר חוקים המתייחסים לקשת רחבה של סוגיות בתחום המטבעות הדיגיטליים לגבי כל מאסדר ובתוך אלו גם תזכיר חוק לתיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה) ולתיקון חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 שיאפשר דאות בסוגיות המיסוי.

בינואר 2024 מסרו נציגי רשות המיסים כי הכנת תזכירים לתיקון פקודת מס הכנסה, לתיקון חוק מע"ם וניסוח חקיקת משנה שנדרשים בהחלטת ממשלה 204 מבוצעים בשיתוף מנהל הכנסות המדינה.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהרשות פועלת להעביר בחקיקה ראשית את כללי המיסוי של מקום הפקת ההכנסה ומקום הנכס ותפרסם תזכיר בנושא בקרוב. כמו כן, פועלת במקביל על ניסוח תזכירים לתיקון חקיקה משנית בסוגיות שונות כאמור בדוח הכלכלנית הראשית.

בתשובת מנהל הכנסות המדינה נכתב שרשות המיסים, בתיאום עם מנהל הכנסות המדינה באגף הכלכלן הראשי, פועלת להשלים את תזכירי חקיקה ראשית וחקיקת משנה הנדרשים בעקבות החלטת הממשלה.

בתשובת לשכת יועצי המס מ-18.7.24 (להלן - תשובת לשכת יועצי המס) נכתב שהלשכה אינה שותפה בהליכי החקיקה האמורים, בניגוד למקרים אחרים שבהם יוזמות חקיקה נעשו בשיתוף הלשכות או תוך קבלת הערותיהן. לשכת יועצי המס ציינה שברמה הכללית "הוכח ששיתוף הלשכות המקצועיות בהליכי חקיקה מיעל את ההליך עצמו, מונע ויכוחים מיותרים בוועדות הכנסת (בעיקר וועדת הכספים) ואף מביא נוסח מאוזן יותר של דבר החקיקה לאחר שנלקחות בחשבון גם נקודות המבט של המגזר העסקי הפרטי".

28 אם נתן השירות במטבעות וירטואליים שהינו צד לפעילות במטבעות וירטואליים קיבל רישיון מהממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון למתן שירות בנכס פיננסי בישראל בגין שירות במטבע הווירטואלי. ראו להלן בפרק "תשלום המס".

29 "עקרונות לפעילות מטבעות יציבים, מסמך להערות הציבור", **בנק ישראל**, פברואר 2023. <https://boi.org.il/media/lzipdzu/%D7%A2%D7%A7%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%9C%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%98%D7%91%D7%A2%D7%95%D7%AA-%D7%99%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%99%D7%9D.pdf>

30 שם, דוח אסדרת תחום הנכסים הדיגיטליים, מפת דרכים למדיניות.
31 החלטת הממשלה 204 (24.2.23). <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec204-2023>



עלה כי במועד סיום הביקורת רשות המיסים ומינהל הכנסות המדינה טרם השלימו את ניסוח התזכירים לתיקון פקודת מס הכנסה וחוק מע"מ וניסוח חקיקת משנה, ולפיכך אלו לא פורסמו על ידי שר האוצר, אף שהזמן שהוקצב לכך בהחלטת הממשלה 204 מפברואר 2023 עבר באוגוסט 2023.

על שר האוצר, בתאום עם רשות המיסים ומינהל הכנסות המדינה לפעול להשלמת הכנת תזכיר החוק וניסוח חקיקת המשנה המעגניים את כללי המיסוי בתחום הקריפטו בהתאם להחלטת הממשלה 204. זאת כדי לאפשר את פרסומם של הכללים, דבר שייצור בהירות וודאות מיסויית למחזיקי הקריפטו.

אסדרת כללי המיסוי בעולם

גישת המאסדרים במדינות בעולם לתחום הקריפטו אינה אחידה. בחלוף הזמן מתבהרים העמדות, ההבדלים והקווים המשותפים בגישות שנקבעו למיסוי תחום הקריפטו. רשות המיסים שאבה את ההשראה לקביעת האסדרה בתחום בעיקר מארצות הברית ומבריטניה. משנת 2023 חלה התפתחות באסדרה בתחום הקריפטו במדינות מפותחות בעולם כמדינות האיחוד האירופי, ארצות הברית ובריטניה באופן נרחב ובכלל זה התפתחות באסדרת כללי המיסוי על קריפטו.

האיחוד האירופי: במאי 2023 אישר האיחוד האירופי את חוק Markets in Crypto-Assets (MICA) שחל על מדינות החברות באיחוד האירופי ועל כל גורם המבקש להנפיק נכסי קריפטו או לתת שירות בקריפטו בתחומי האיחוד האירופי. הוראות החוק ייכנסו לתוקף בשלבים מיוני 2024. החוק עוסק בטווח רחב של סוגיות בתחום, והוא חלק מחקיקה רחבה יותר המכסה נושאים משיקים נוספים.

החקיקה כוללת הגדרות רחבות כדי שיכללו כמה שיותר סוגים של נכסי קריפטו ובלי שיפגרו אחר ההתפתחות המהירה של הטכנולוגיה. החקיקה מחייבת חברות לפעול תחת רישוי המותנה, בין השאר, בהוכחת קיום מנגנונים לניהול סיכונים בכספי הלקוחות ולמניעה ואיתור של הלבנת הון. בחקיקה נלווית נקבעה החמרה של חובת הזיהוי בביצוע פעולות בקריפטו.

חוק MICA קובע כי קריפטו שהוא "מכשיר פיננסי" ייכנס תחת החקיקה הקיימת לגבי מכשירים פיננסיים וקובע כיצד להתייחס לשאר נכסי הקריפטו, ובהם יוטיליטי טוקן ומטבעות יציבים. החקיקה אינה עוסקת ב-DEFI ולא ב-NFT, אלו עתידים לקבל התייחסות מיוחדת נפרדת³². שיעורי המס אינם קבועים בחקיקה החדשה וכל מדינה באיחוד האירופי קובעת אותם בנפרד. מדובר בהסדרה רחבה שתחול במדינות רבות ועל סוגיות רבות, שתייצר ודאות מיסויית גבוהה יחסית ותפחית חסמים וסיכונים.

בריטניה: ב-2023 פרסמה רשות המיסים של הממלכה (HMRC) הצעה לכללי מיסוי לקריפטו שכוללים החלת כללי מיסוי קיימים וחקיקה חדשה לחלק מהמכשירים הפיננסיים. בתוך כך קבעה מדיניות ברורה גם בנוגע למכשירים פיננסיים ייחודיים לקריפטו ובהם DEFI. בנובמבר 2023 אושר בבריטניה חוק להפעלת "ארגז חול רגולטורי" המאפשר לחברות טכנולוגיה שעומדות בתנאים שנקבעו, ליהנות מהקלות באסדרה בתקופת פיתוח הטכנולוגיה, גם בתחום הקריפטו. עקרונות המיסוי שקבעה בריטניה בתחום הקריפטו תרמו לוודאות המיסויית ומדיניותה מעודדת פעילות של חברות קריפטו בתחומה.

ארצות הברית: במרץ 2022, בצו נשיאותי "להבטחת ההתפתחות האחראית של הנכסים הדיגיטליים"³³, הצהירה ארצות הברית על כוונתה למצב את ארצות הברית כמובילה בתחום הנכסים הדיגיטליים בעולם באמצעות קידום אסדרה המעודדת חדשנות לצד ניהול אחראי של

<https://learncrypto.com/feed/articles/what-is-markets-in-crypto-assets-mica> 32

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/03/09/executive-order-on-ensuring-responsible-development-of-digital-assets> 33



הסיכונים. בספטמבר 2022 פרסם הבית הלבן את המסגרת לתוכניתו להחלת אסדרה על שוק הקריפטו³⁴. האסדרה המוצעת מבקשת ככל הניתן להכפיף את תחום הקריפטו לאסדרה ההדוקה שבתחום ניירות הערך. כמו במיסוי ניירות ערך בארצות הברית, המיסוי נקבע לפי תקופת החזקה, והחזקה לטווח של מעל 12 חודשים תזכה בשיעור מס נמוך יותר. גם בארצות הברית, כמו באיחוד האירופי, שיעורי המס נקבעים בכל מדינה בנפרד.

בינואר 2024 הודיעה ה-SEC (גוף אמריקאי המקביל לרשות ני"ע) כי היא מאשרת להשקיע במטבעות ביטקוין דרך קרן סל העוקבת אחר השווי של הביטקוין (ETF). קרן זו יכולה להחזיק באופן ישיר או באמצעות צד ג' במטבעות ביטקוין³⁵. מהלך זה מאפשר להנגיש את ההשקעה בביטקוין לציבור רחב יותר תחת הגנות של גורם מפקח בתחום שבו האסדרה כבר קיימת (ני"ע) ובתוך כך צפויים להכנס למעגל המשקיעים גם הגופים המוסדיים.

בד בבד עם התקדמות האסדרה ובניסיון לייצר גבולות לאופן השימוש הרצוי מבחינת המדינה, מדינות נוטות לאכוף יותר הפרות בתחום זה. האסדרה מאפשרת לתעשייה לפעול אך מפעילה לחץ למניעת שימוש לרעה בקריפטו ופועלת לחשוף הטעויות ופעולות לא לגיטימיות תוך קביעת סנקציות של קנסות, איסור מסחר והטלת חובות גילוי. הדבר ניכר ביתר שאת בארצות הברית, שבה, מפרסום המסגרת להחלת אסדרה, הגישה ה-SEC תביעות לבתי המשפט נגד בורסות קריפטו בולטות בעולם בשל פעולות בניירות ערך שלא נרשמו, פעילות ללא רישוי ואף בשל הונאה והטעיית צרכנים.

במטרה לגבות מס אמת ובתוך כך להימנע מהטלת מס כפול על הנישום, נקבעו אמנות בילטרליות והאמנה המולטילטרלית (MLI)³⁶, אך אין הן מתייחסות ספציפית לקריפטו ונראה כי כך יהיה כל עוד לא תושלם החקיקה הפנימית במדינות.

ישראל לעומת העולם: דוח הכלכלנית הראשית מנובמבר 2022 מציג השוואה בין ישראל ובין כמה מדינות בעולם בנוגע לשלב שבו הן מצויות מבחינת התפתחות האסדרה והפעילות בתחום הנכסים הדיגיטליים³⁷. המדינות שנבחנו הן: ישראל, ארצות הברית, בריטניה, קנדה, גרמניה ופינלנד. הדוח מציג את ישראל כמי שהתקדמה ונכנסה לשלב 2 (מתוך 4), ומקדימות אותה גרמניה, קנדה ובריטניה ועומדות לצידה ארצות הברית ופינלנד. התקדמות בשלבים משמעותה גיבוש חקיקה ומדיניות עבור הנפקה וסחר במכשירים פיננסיים מבוססי קריפטו וכן הסדרת נושא ה"מטבעות היציבים"³⁸.

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, מתגבשת אסדרה בתחום הקריפטו, הנמצאת על הרצף של גישת אסדרה כשבקצותיה מדינות שקבעו את הקריפטו כהילך חוקי במדינתן לצד המטבע המדינתי (למשל אל-סלבדור) ועד מדינות שאסרו על סחר בקריפטו בשטחן (למשל סין).

כאמור, מסוף שנת 2022 ולאורך שנת 2023 וכן בתחילת שנת 2024 חלה התפתחות של ממש באסדרת תחום הקריפטו בבריטניה, באיחוד האירופי ובארצות הברית. גורמים בשוק הקריפטו הציגו בפני צוות הביקורת את החשיבות הרבה של האסדרה עבור החברות הפועלות בתחום. בעוד כיום חברות השוקלות אם לפעול במדינות אלו, יודעות טוב יותר אם זה המקום הנכון עבורן לפעול ומה חשיפת המס שלהן ויכולות בהתאם לקבל החלטה, מתקיים בישראל מצב של "ישיבה על הגדר" ואף הוצאת משאבים מישראל בשל אסדרה קיימת מחמירה, חוסר ודאות וציפייה

³⁴ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/16/fact-sheet-white-house-releases-first-ever-comprehensive-framework-for-responsible-development-of-digital-assets/>

³⁵ באוקטובר 2021 ה-SEC אישר להנפיק תעודות סל העוקבות אחר חוזים עתידיים על מחיר הביטקוין (הסכם למכירת נכס במועד עתידי אם יגיע למחיר שנקבע), ללא החזקה ישירה בביטקוין.

³⁶ רשימה של כללי חלוקת מס כשכל שתי מדינות מחליטות אילו סעיפים ממנה יחולו ביניהן.

³⁷ דוח הכלכלנית הראשית.

³⁸ מטבע יציב הוא מטבע דיגיטלי שפועל על גבי תשתית טכנולוגית וערכו יציב לעומת מטבעות דיגיטליים שאינם יציבים בהגדרתם ונוטים יותר לתנודתיות. לדוגמא: מטבע דיגיטלי הצמוד לערך הדולר.



להתאמות שיאפשרו לחברות לפעול מישראל תוך ניצול ההון האנושי המקומי, הרחבת הפעילות בישראל, משיכת משקיעים, רישום הכנסות בישראל ותשלום מיסים בישראל.

מכיוון שמדינות האיחוד האירופי ובריטניה מציעות אסדרה ברורה ולעיתים מקילה יותר מזו של ישראל וכיוון שהן קרובות גאוגרפית לישראל, יחידים, חברות ויזמים עשויים להעדיף לפעול במדינות אלו וליהנות מוודאות באסדרה בכלל ובמיסוי בפרט. עלול להיות לכך מחיר של אובדן פוטנציאלי של הכנסות וכספי מיסים, אובדן משרות ואף אובדן ההובלה כמדינה חדשנית כשחברות יחליטו שלא לפעול בישראל³⁹.

עלה שאסדרת תחום הקריפטו בישראל טרם הושלמה. מנגד לאחרונה מדינות האיחוד האירופי, ארצות הברית ובריטניה קידמו מאוד אסדרה כזו. חוסר ודאות בנוגע לאסדרה פוגע ביכולת חברות ויחידים לפעול בישראל, ולדברי גורמים בשוק הקריפטו עלול להביא להסטת הפעילות למדינות אחרות.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהרשות פרסמה את עמדותיה בתחום משנת 2017 וממשיכה להיות מהגופים המובילים בתחום. העקרונות לחקיקה בתחום פורסמו בנובמבר 2022 במסגרת דוח שנכתב בשיתוף פעולה בין רשות המיסים ובין הכלכלנית הראשית. רשות המיסים הוסיפה כי היא משתתפת בפאנלים מקצועיים רבים בתחום הקריפטו, וכי לשכת רואי החשבון ולשכת עורכי הדין וכן נציגי רשות המיסים מהמחלקה למיסוי בין-לאומי חברים בקבוצת מומחים העוסקת בתחום המיסוי הקריפטוגרפי מטעם ארגון ה-OECD.

בתשובת רשות החדשנות מ-7.7.24 (להלן - תשובת רשות החדשנות) נכתב שקיומם של חסמים גורם לזליגת היכולות והידע שקיימים בישראל למקומות וסביבות מאפשרות יותר. רשות החדשנות הוסיפה שחשוב לציין כי לא פחות מפתרון הבעיה חשובה גם המהירות שבה הדבר נעשה, מאחר שראשוניות יוצרת פוטנציאל להפוך למרכז (HUB) משמעותי שימשיך להוביל באותו תחום טכנולוגי גם בהמשך הדרך. לכן מדינות שמשכילות לפעול ראשונית בצורה חכמה, יעילה ומהירה מושכות אליהן חברות וקרנות רבות. נראה שישראל, כמובילה ביכולות טכנולוגיות, יכולה להפוך למובילה בתחום זה אם תשכיל ליישם תנאים נוחים במהרה.

מומלץ שרשות המיסים תפעל עם המאסדרים הרלוונטיים לקידום האסדרה הכוללת ולקביעת הסדרה בחקיקה בתחום המס על הכנסות מפעילות בקריפטו, תוך בחינת פעולות אסדרה שנעשו במדינות מפותחות אחרות, לשם מימוש פוטנציאל שוק הקריפטו לצמיחה ולהגדלת הכנסות המדינה ממיסים.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהרשות פועלת להעביר בחקיקה ראשית את כללי המיסוי של מקום הפקת ההכנסה ומקום הנכס ותפרסם תזכיר בנושא בקרוב. כמו כן, פועלת במקביל על ניסוח תזכירים לתיקון חקיקה משנית בסוגיות שונות כאמור בדוח הכלכלנית הראשית.

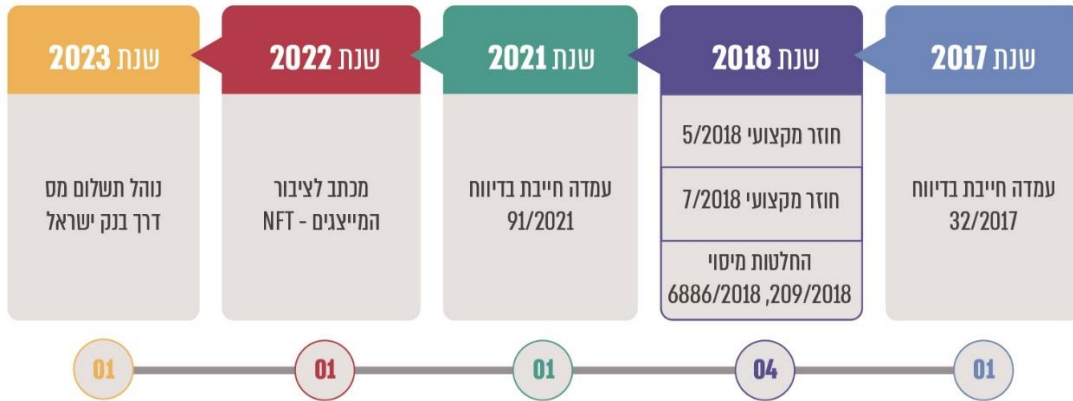
³⁹ "האם בריטניה תהפוך לקריפטו ניישן", איגוד הביטקוין הישראלי, פודקאסט "אנשי הביטקוין", 4.7.23.
<https://bitcoin.org.il/podcast/%D7%90%D7%93%D7%9D-%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%98%D7%A0%D7%99%D7%94>

קביעה והתאמה של כללי המיסוי בישראל

כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שפורסמו

רשות המיסים החלה לפרסם את עמדותיה בעניין מיסוי קריפטו מסוף שנת 2017, ולהלן פירוטם.

תרשים 3 : כללי מיסוי בתחום הקריפטו שפרסמה רשות המיסים בישראל



המקור: אתר רשות המיסים.

התרשים מראה כי משנת 2017 ועד תום שנת 2023 פרסמה רשות המיסים שמונה מסמכים המפרטים כללי מיסוי בתחום הקריפטו.

מסקירת הפרסומים הללו עולה כי כל כללי המיסוי שנקבעו בין השנים 2017 - 2023 לא עוגנו בחקיקה ולפיכך במקרים מסוימים אין ודאות שהכללים מחייבים את הנישומים, ולעיתים נותרים פתחים נרחבים לתכנוני מס והתחמקות ממס.

בתשובת רשות המיסים נכתב שעמדתה הובעה בפרסומים אלה. רשות המיסים הוסיפה שכעת, במסגרת תזכיר החוק, עמדותיה מובהרות, וכן נעשית חקיקה כדי להקל על ציבור הנישומים.

מומלץ כי רשות המיסים תקדם את עדכון כללי המיסוי בחקיקה ותפעל לקדם קביעת כללי מיסוי בסוגיות נוספות בתחום בדרך זו, כדי לחזק את מעמדם ואת יכולתה של רשות המיסים לאכוף את יישומם.

להלן תמצית הפרסומים של רשות המיסים בנושא הקריפטו:

עמדה חייבת בדיווח 32/2017 מיסוי מטבעות וירטואליים⁴⁰ - מטבע קריפטו נכלל בהגדרת "נכס" בסעיף 88 לפקודה ואין הוא "מטבע" או "מטבע חוץ" כהגדרתם בחוק בנק ישראל. בהתאם לכך, ככלל, מכירת מטבע קריפטו היא אירוע מס החייב במס ותסווג כרווח הון מכוח חלק ה' לפקודה, ואם פעילות מכירת מטבעות קריפטו מגיעה לכדי "עסק", חיוב במס יהיה מכוח חלק ב' לפקודה. ההפרש בין התמורה במכירה לבין מחיר הרכישה לא ייחשב כהפרשי הצמדה או כהפרשי שער.

בשנת 2016 הגיע לפתחו של בית המשפט ערעור על שומת מס הכנסה שנקבעה בעניין קופל⁴¹. הנישום רכש קריפטו ומימש אותו לאחר תקופה ונבעה לו הכנסה מעליית ערכו. הנישום טען כי מדובר בהפרשי שער על מטבע הפטורים ממס⁴², ואילו הרשות טענה כי מדובר ב"נכס"⁴³. בית

40 עמדה חייבת בדיווח 91/2021 החליפה עמדה זו.

41 ע"מ (מרכז) 11503-05-16 נועם קופל נ' פקיד שומה רחובות (פורסם במאגר ממוחשב, 19.5.19).

42 בהתאם לסעיף 9(13) לפקודה.

43 לפי הגדרתו בסעיף 88 לפקודה.



המשפט קיבל את עמדתה של רשות המיסים. עמדה זו הובאה בחוזר 5/2018 (ראו להלן) עוד בטרם פורסמה הפסיקה. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעה פסיקה סותרת.

חוזר מס הכנסה 5/2018 - "מיסוי פעילות באמצעי תשלום מבוזר (המכונים: 'מטבעות וירטואליים')" (להלן - חוזר 5/2018) - ככלל, מכירת מטבע דיגיטלי תסווג כרווח הון. בחוזר נכתב כי תשלום באמצעות קריפטו עבור נכס או שירות ייחשב מכירה. פעילות "כרייה" תתחייב כהכנסה עסקית. הכנסה מקריפטו שאינה מגיעה לכדי עסק - לא תחויב במע"ם, ומי שפעילותו מגיעה לכדי עסק יסווג ויירשם במע"ם כ"מוסד כספי" על כל המשתמע מכך לרבות תשלום מס רווח ומס שכר. עוד נקבע בחוזר כי על אדם המדווח על מכירת מטבעות קריפטו לשמור מסמכים להוכחה כי ההכנסות המדווחות הן אכן ממכירת מטבעות קריפטו ככל שיידרש להנחת דעתו של פקיד השומה.

בינואר 2024 דן בית המשפט המחוזי⁴⁴ לראשונה בסוגיית סיווג הכנסה מקריפטו כהכנסה עסקית, ולראשונה הובאה פרשנות של "מבחני העסק" לגבי פעילות בקריפטו⁴⁵. כחלק מסוגיות רבות שנדונו בדיון בתיק הפלילי של הנישום, נקבע כי פעילותו של הנישום בקריפטו מגיעה לכדי עסק. יוער שההליך המשפטי האמור עדיין מאפשר הגשת ערעור.

בפסק דין בעניין י.ג.מ.⁴⁶ נקבע כי חברה שכל פעילותה המסחר שלה בני"ע היא מתוך כספי הנוסטרו⁴⁷ שלה ושאינה מנהלת השקעות בכספי לקוחות ועבורם, לא תיחשב מוסד כספי. פסיקה זו, שעליה רשות המיסים לא ערערה, עשויה להיות רלוונטית גם במקרה של חברות קריפטו הפועלות באופן דומה.

חוזר מס הכנסה 7/2018 "ICO - הנפקת 'אסימונים דיגיטליים' למתן שירותים ו/או מוצרים בפיתוח (Utility Tokens)" (להלן - חוזר 7/2018) - בחוזר זה פורטה ההסדרה לגבי יוטיליטי טוקן (ללא התייחסות לסקיוריטי טוקן). נקבע מתי מתגבש אירוע מס ובאיזה מס יתחייב בהפרדה בין החברה המנפיקה (מעניקה את הטוקנים) ובין מקבלי הטוקנים בחלוקה למשקיעים/משתמשים ולעובדים/יועצים.

החלטת מיסוי 209/18 - "אופן רישום תקבולים המתקבלים באסימונים מבוזרים - החלטת מיסוי בהסכם" - החלטה זו קובעת כי עסקאות שבהן התמורה משולמת באמצעות קריפטו ייחשבו לצורכי מס כ"עסקת חליפין" (עסקת ברטר) לפי שווי הנכסים המוחלפים במועד העסקה. בהחלטת המיסוי נקבע כיצד יש לרשום את שווי ההכנסה ומועד ההכרה בהכנסה.

החלטת מיסוי 6886/18 - בהחלטה זו נקבע כי חברה העוסקת בפיתוח תוכנה לניהול השקעות בקריפטו שקניינה הרוחני (IP) בישראל והכנסותיה נובעות ממתן זכות שימוש בתוכנה (לא מסחר בקריפטו) זכאית להטבות מס מכוח החוק לעידוד השקעות הון.

בשנת 2021 פורסמה עמדה חייבת בדיווח 91/2021 - "המרה של אמצעי תשלום מבוזרים (המכונים 'מטבעות וירטואליים')" (להלן - עמדה 91/2021) - שם נקבע כי גם החלפת מטבע אחד באחר (החלפת אלטים) היא אירוע מכירה החייב במס.

ב-6.3.22 פורסם מכתב סמנכ"ל לעניינים מקצועיים לציבור הנישומים והמייצגים בעניין 'מיסוי נכסים דיגיטליים מסוג NFT'" - לפי מכתב זה מכירת NFT היא אירוע שחייב במס על פי העקרונות שנקבעו בחוזר 5/2018.

ב-31.12.23 פורסם "נוהל הוראת שעה לקבלת כספי מיסים בשל רווח ממימוש אמצעי תשלום מבוזר" (להלן - נוהל תשלום מס דרך בנק ישראל) - בנוהל זה הוסדר תהליך עבודה ובדיקות שיאפשרו לגבות כספי מיסים הנובעים מפעילות של יחידים במטבעות דיגיטליים לחשבון הבנק של

44 ת"פ (תל אביב-יפו) 24518-06-19 מדינת ישראל נ' ארז שמואלי (פורסם במאגר ממוחשב, 4.1.24).

45 ראו להלן בפרק "קביעת והתאמת כללי המיסוי".

46 ע"מ 54320-04-18 י.ג.מ. השקעות בע"מ נ' רשות המיסים (פורסם במאגר ממוחשב, 2.8.21).

47 חשבון נוסטרו הוא חשבון בנק אשר בו מנוהלת תיק ההשקעות של חברה, המנהלת גם כספים עבור לקוחות אחרים. באמצעות חשבון כזה מבצעת החברה פעולות קניה ומכירה של ניירות ערך עבור עצמה.



רשות המיסים המתנהל בבנק ישראל, במקרה שבו מערכת הבנקאות המסחרית בישראל סירבה לקבל את הכספים לחשבון הבנק.

בינואר 2023 דחה בית המשפט העליון ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בתל אביב ופסק כי סירובו של בנק שלא לאפשר ללקוחות להפקיד את רווחיהם אך משום שהם נובעים ממטבעות דיגיטליים הוא סירוב לא סביר. כמה פסקי הדין העוסקים בקושי לפתוח חשבונות, לבצע פעולות ולהכניס כספים שמקורם בקריפטו אל הבנקים המסחריים בישראל, אף שאינם מופנים כנגד רשות המיסים, היו נדבך חשוב בקידום המתווה שנכלל בנוהל תשלום מס דרך בנק ישראל⁴⁸.

להלן בלוח 1 מובא ריכוז כללי מיסוי ישיר ועקיף שנקבעו להכנסות ורווחים מקריפטו:

לוח 1: כללי מיסוי ישיר ועקיף שנקבעו על הכנסות ורווחים מקריפטו

סיווג	מיסוי ישיר	מיסוי עקיף
הפעילות לא מגיעה לכדי עסק	יחיד - מס רווח הון	אין מע"מ
	חבר בני אדם - מס חברות	
הפעילות מגיעה לכדי עסק	יחיד - מס שולי	מוסד כספי (מס רווח ומס שכר) או עוסק (מע"מ)
	חבר בני אדם - מס חברות	
כרייה	יחיד - מס שולי	עוסק - מע"מ
	חבר בני אדם - מס חברות	

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רווחים מקריפטו מחויבים במיסוי ישיר כמו נכסים אחרים, ואילו בנוגע להטלת מיסוי עקיף על ההכנסות נעשתה התאמה שלפיה פעילות בקריפטו המגיעה לכדי עסק תגדיר את הסוחר כמוסד כספי. עוד נקבע אופן המיסוי לפעילות חדשה של כריית הקריפטו, שתתחייב במיסוי ישיר כפעילות המגיעה לכדי עסק (מס שולי או מס חברות) ובמע"מ כפעילות של עוסק.

עלה כי רשות המיסים החלה לפרסם כללי מיסוי בתחום הקריפטו בסוף שנת 2017 ועקב כך הייתה ישראל אחת המדינות הראשונות שעשו כן. ואולם משנת 2018 הוציאה רשות המיסים שלושה פרסומים בלבד בתחום מיסוי קריפטו ולא פעלה לבצע התאמות נדרשות. זאת למרות התפתחות של ממש בתחום הקריפטו, למשל במגוון המכשירים הפיננסיים המתבססים על טכנולוגיית הבלוקצ'יין, ובכך הוסיפה על חוסר הוודאות המיסויית.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהפרסומים אשר נעשו על ידה במשך השנים הבהירו את עמדתה ויצרו ודאות מסויית לציבור הנישומים. רשות המיסים הוסיפה כי היא מפרסמת את עמדתה כאשר היא רואה צורך בכך, ללא תלות בכמות הפרסומים שפורסמו באותו נושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מיעוט הפרסומים בנושא זה בולט בייחוד נוכח ההתפתחויות המשמעותיות שחלות בתחום. יתר על כן, תשובת הרשות אינה עולה בקנה אחד עם דוח הכלכלנית הראשית מנובמבר 2022, שבו נכתב בנוגע להמלצות ליישום מהלכי מדיניות בהקשרי תשלום מיסים כי "במטרה להפחית אי-ודאות בעניין תשלום מיסים, מוצע לפעול לקידום פשטות וודאות ליחידים ולחברות בחישוב המס" ביחס למספר נושאים. המלצות דוח הכלכלנית הראשית נכללו בהחלטת הממשלה 204, הכוללת הוראה להמצאת תזכירים לתיקון חקיקת מס ראשית והוספת חקיקה משנית, בהתאם למוצע בדוח הכלכלנית הראשית.

מומלץ שרשות המיסים תקבע מדיניות מיסוי מעודכנת בתחום הקריפטו ותפעל לקדמה בחקיקה לשם יצירת ודאות מיסויית.



כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו

לצד מאפיינים הדומים לתחומי מסחר ונכסים אחרים, למסחר במטבעות דיגיטליים מאפיינים ייחודיים המעמידים אתגרים בדרך לקביעת כללי מיסוי מתאימים. חוסר האחידות בהתייחסותן של מדינות לקריפטו וכללי מיסוי שונים מדגישים את החשיבות שבקביעת מדיניות מיסוי ברורה בישראל שתאפשר ודאות מיסויית.

בשל מאפייני התחום וקצב השינויים והחדשנות שבו, ככל שעובר הזמן מתברר שההסדרה הקיימת אינה שלמה ומותירה חוסר ודאות מיסויית ו"שטחים אפורים" הנתונים לפרשנות ולתכנוני מס המפחיתים את חבות המס בישראל באופן הפוגע בציבור הנישומים והמייצגים ובעבודתה של רשות המיסים.

פרק זה יעסוק בחלק מ"השטחים האפורים" המהותיים לקביעת חובת הדיווח, אופן הדיווח, קביעת המס וחישובו ותוך חלוקת הסוגיות הרלוונטיות למטבע דיגיטלי שנעשה בו שימוש לצורכי השקעה ומסחר, למטבע דיגיטלי המשמש אמצעי תשלום וכן לסוגיות העולות בנוגע למכשירים חדשים שנוצרים על גבי הבלוקצ'יין ואין אליהם התייחסות בכללי המיסוי הקיימים.

מטבע דיגיטלי כנכס להשקעה או למסחר

מקום הפקת ההכנסה ומקום הנכס - שיטת המיסוי הפרסונאלית, הנהוגה בישראל משנת 2003, קובעת כי תושב ישראל חייב במס בישראל על הכנסותיו בכל העולם. תושב חוץ חייב במס על הכנסותיו על בסיס טריטוריאלי, ובישראל הוא חייב במס רק על הכנסה שהופקה בישראל או על רווח הון שהפקתו או צמיחתו בישראל (לרבות נכס שנמצא בישראל או שמהווה זכות לנכס בישראל).

סעיף 4א לפקודה קובע לגבי כל מקור הכנסה מה ייקבע כ"מקום הפקת ההכנסה", וסעיף 89(ב)(3) לפקודה קובע באילו מקרים מקום הפקתו או צמיחתו של רווח הון יהיה בישראל. חוזר 5/2018 קבע כי סעיפים אלו יחולו גם על הכנסה ממטבעות דיגיטליים.

מטבע דיגיטלי הוא נכס בלתי מוחשי ומרבית המטבעות הדיגיטליים אינם מייצגים נכס מסוים ובשל כך קשה לייחס להם מיקום ספציפי ואף קשה לקבוע שהם זכות לנכס של מדינה מסוימת, ולפיכך קשה לקבוע לפי כללי המיסוי הקיימים את מקום הנכס. פעולות במטבעות דיגיטליים מתנהלות על גבי רשת הבלוקצ'יין, המתפרסת על רשת מחשבים במקומות רבים בעולם, שהיא חסרת נוכחות פיזית ואין לה גורם מפקח אלא מנהלת באופן מבוזר על ידי משתמשים מכל העולם. תשובות שונות יכולות להינתן לשאלה מהו מקום הפקת ההכנסה - האם היכן שהתאגדה הבורסה שבה נסחרים המטבעות הדיגיטליים? האם במדינה שבה שהה הנישום בעת ביצוע העסקה? או האם לפי תושבות הנישום?

לקביעת מקום הנכס ומקום הפקת ההכנסה חשיבות בדין הפנימי, ויש בה כדי להשפיע אף בסוגיות נוספות בתחום שנוגעות לחלוקת נתח המס בין מדינות ובחישוב ניכויים וזיכויים המתהווים במקרים שבהם התושבות, מקום הפקת ההכנסה ומיקום הנכס אינם בהירים. העניין מורכב עוד יותר על רקע חוסר הבהירות הקיימת כבר שנים רבות לעניין קביעת מקום מושבם של יחידים וחברות. בנובמבר 2021 פורסם דוח המסכם עבודה של ועדה משותפת לגורמים מרשות המיסים, מאגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ומהלשכות המקצועיות המבקש לייצר פשטות וודאות מיסויית בקביעת מדינת התושבות, במסגרת "הרפורמה במיסוי בינלאומי"⁴⁹. נכון למועד סיום הביקורת לא עוגנו מסקנות הדוח בחקיקה.

⁴⁹ "דו"ח הוועדה לרפורמה במיסוי בין-לאומי", רשות המיסים, נובמבר 2021.



בנובמבר 2022 נקבע בדוח הכלכלנית הראשית כי מומלץ לקבוע מדיניות לפיה מקום הפקת הכנסה פירוטית ממימוש מטבעות קריפטו ייקבע לפי תושבות, ולגבי הכנסה הונית, ככל נכס אחר, לפי מקום הנכס, כשנכס שהוא שווי של זכות או שירות בישראל - מקומו ממילא בישראל.

בינואר 2024 מסרו נציגי רשות המיסים לצוות הביקורת כי הם פועלים לקביעה ולניסוח של כללי מיסוי הקובעים את "מקום הפקת ההכנסה" ו"מקום הנכס". נציגי רשות המיסים גם הציגו את התקדמותם עד לאותו המועד בהכנת תזכיר החוק והחקיקה הנוספת.

עלה כי עד למועד סיום הביקורת רשות המיסים לא פרסמה התייחסות להתאמות או לפרשנות הנדרשת לשם קביעת "מקום הפקת ההכנסה" ו"מקום הנכס" לגבי מטבעות דיגיטליים, אף שהחלטת הממשלה 204 קבעה כי יש לעשות כן ולמרות חשיבותן של הגדרות אלו בקביעת ההכנסה החייבת וחוסר הוודאות הנובע ממאפייניהם של המטבעות הדיגיטליים כנכסים לא מוחשיים מבוזרים, אשר עלולים להביא לאי-דיווח או לדיווח באופן הפוגע בגביית המס.

בתשובת מנהל הכנסות המדינה נכתב שרשות המיסים, בתיאום עם מינהל הכנסות המדינה באגף הכלכלן הראשי, פועל להשלים את תזכירי חקיקה ראשית וחקיקת משנה הנדרשים בעקבות החלטת הממשלה.

בתשובת רשות המיסים נכתב שמדינות מפותחות אחרות - צרפת, אוסטריה, גרמניה ועוד - טרם פרסמו את עמדתן בעניין הסוגיות הנובעות ממיסוי נכסים קריפטוגרפיים, שעיקרן מקום הפקת ההכנסה ומקום הנכס, ואף אינן נמצאות בהליך חקיקה. רשות המיסים הוסיפה כי הביעה את עמדתה בעניין זה בדוח הכלכלנית הראשית, ושבימים אלו עתיד להתפרסם תזכיר חקיקה בנושא הכולל התייחסות לנקודה זו. רשות המיסים ציינה שהסדרת סוגיית מקום הפקת ההכנסה ומקום הנכס משפיעה בשלושה מישורים הנוגעים לתושב חוץ (קביעה היכן הופקה הכנסתו), לתושב ישראל (לצורך מתן זיכוי בגין מס ששולם מחוץ לישראל) ולתושבים חוזרים ועולים חדשים (לצורך קביעה האם הכנסתם חוסה תחת הפטור המוענק להם על הכנסות שהופקו מחוץ לישראל בתנאים מסויימים). רשות המיסים טענה בתשובתה כי בשל קיומן של אמנות למניעת כפל מס בין ישראל למדינות שונות, ונוסחם של דיני המס הקיימים כיום בישראל, הסדרה בחקיקה של מקום הפקת ההכנסה ומקום הנכס לא תשנה את ההתייחסות במישורים אלו באופן מהותי, לעומת המצב לפני החקיקה.

משרד מבקר המדינה מציין שהצורך באמירה מפורשת וביצירת הוודאות בחקיקה נקבע כבר בדוח הכלכלנית הראשית ובהחלטת הממשלה 204 שהתקבלה בעקבותיו, ולכן יש לפעול להשלמת הגדרת "מקום הנכס" ו"מקום הפקת ההכנסה" בחקיקה. זאת מאחר שהקביעה בחקיקה מייצרת ודאות שיש בה כדי לעודד השקעות ופעילות בישראל, להגדיל את שיעור הדיווח ולהשיא את ההכנסות ממיסים.

על רשות המיסים להשלים את ניסוח הצעת החוק שתאפשר לסיים את ההסדרה בחקיקה הקובעת את "מקום הפקת ההכנסה" ואת "מקום הנכס" לגבי מטבעות דיגיטליים בהתאם להחלטת ממשלה 204.

סיווג הכנסה: חוזר 5/2018 קובע כי אמצעי תשלום מבוזר הוא נכס שמימושו יוצר אירוע מס המסווג כרווח הון. עם זאת נקבע כי במקרה שבו הפעילות באמצעי התשלום המבוזר "מגיעה לכדי עסק" ההכנסה תסווג כהכנסה מעסק. בהתאם לחוזר זה, נקבע כי "סיווג ההכנסות ייקבע בהתאם למבחני העסק כפי שנקבעו בפסיקה".

בסעיף 1 לפקודה הוגדר "עסק" כ"לרבות מסחר, מלאכה, חקלאות או תעשייה". ההגדרה לא נותנת כלים לבחון מתי פעילות מסוימת מגיעה לכדי עסק. הפרשנות לכך התגבשה בפסיקה, ובה הוגדרו "מבחני עסק" כוללניים המאפשרים לבחון ולהחליט אם ההכנסה מקיימת מאפיינים עסקיים עד כדי היותה הכנסה מעסק. במרבית פסקי הדין המבחנים התבססו על הנתונים האלה⁵⁰: טיב הנכס;



תדירות הפעולות; היקף הפעילות הכספית; אופן המימון; מבחן הבקאות; קיום מנגנון עסקי; מבחן ההשבה; תקופת החזקה; ומבחן הנסיבות האופפות את העסקה, שהוא "מבחן ג".

לקביעה כי מדובר בהכנסה עסקית ולא הונית משמעותיות כבדות משקל. קביעת הכנסה כעסקית מחייבת פתיחת תיקים ותשלומי מע"ם וביטוח לאומי (ולא רק במס הכנסה בשל הכנסה הונית), ניהול ספרי חשבונות ודיווח שוטף לרשויות. שיעור מס ההכנסה מגיע עד כדי 50% (לעומת 28% על הכנסה הונית) וההכנסה חייבת במע"ם למי שמסווג כ"מוסד כספי" (מס שכר ומס רווח) לעומת הכנסה הונית הפטורה ממע"ם.

נציגי החטיבה המקצועית והמחלקה המשפטית ברשות המיסים מסרו לצוות הביקורת כי אינם רואים בעיה בהחלת "מבחן העסק" הקיימים על הכנסות מפעילות במטבע דיגיטלי ואינם שוקלים לערוך התאמות או לפרסם הבהרות בעניין.

פעמים רבות בחינה לפי מבחן העסק הקיימים תביא למסקנה כי השימוש בקריפטו מגיע לכדי עסק⁵¹. זאת בשל תדירות הפעולות הגבוהה, אופיו הספקולטיבי של הקריפטו בשל התנדויות הרבה בשווי (טיב הנכס) ותקופת החזקה קצרה (בעיקר אם מתחשבים בכל המרת מטבע דיגיטלי במטבע דיגיטלי אחר).

בפרסום של רשות המיסים⁵² צוין כי הנטייה היא לחייב הכנסות מפעילות בקריפטו בהיקף ובתדירות נמוכים כהכנסות הוניות ולא כעסקיות. עם זאת נישום המגיע אל פקיד השומה יודע כי הוא חשוף לחיוב במס פירותי כהכנסה עסקית, והגורם המכריע הוא שיקול הדעת של עורך השומה המטפל בתיק.

כמו במקרים אחרים, חוסר הוודאות בנוגע למיסוי עלול ליצור מוטיבציה שלילית לדיווח ותשלום מס, ופעמים רבות מאלץ את הנישומים להזדקק לחוות דעת מומחה המייקרת את הדיווח ויוצרת עול כספי על הציבור.

עלה כי רשות המיסים לא קבעה באופן ברור באילו מקרים הכנסה מקריפטו תיחשב ככזאת "המגיעה לכדי עסק" לרבות לגבי אופן התייחסות לתדירות ביצוע העסקאות ותקופת החזקה בו. לפיכך עשויה להיווצר אי-ודאות אצל הנישומים, מוטיבציה שלילית לדיווח ולתשלום מס בגין הכנסות מפעילות בקריפטו ויתכן גידול בעלויות הציות הכרוכות בקבלת חוות דעת ממומחי מיסוי.

מומלץ שרשות המיסים תקבע ותפרסם הגדרות הקובעות באילו מקרים הכנסות מפעילות בקריפטו ייחשבו להכנסות שנבעו מפעילות עסקית, על כל המשתמע מכך.

שחלופים - החלפת מטבע דיגיטלי אחד באחר (החלפת אלטים): בהתאם לסעיף 131 (ז) לפקודה, שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע פעולות החייבות בדיווח, את אופן הדיווח והיקפו. רשות המיסים נוהגת לפרסם את העמדות החייבות בדיווח בהן היא מביעה את עמדתה בענייני מס שונים. אם המדווח נוקט עמדה העומדת בניגוד לעמדה שפרסמה הרשות, ויתרון המס הנובע ממנה עולה על 5 מיליוני ש"ח באותה שנת מס או על 10 מיליוני ש"ח במהלך ארבע שנים, עליו לפרט זאת בדוח שהוא מגיש.

עמדה חייבת בדיווח 5391/2021 קובעת כי כל החלפה של נכס, גם החלפה בין מטבע דיגיטלי אחד למשנהו היא אירוע מס וכל הנוקט עמדה אחרת חייב בדיווח לרשות המיסים.

⁵¹ כך נקבע גם בפס"ד הראשון בנושא- ת"פ (תל אביב-יפו) 24518-06-19 מדינת ישראל נ' ארז שמואלי (פורסם במאגר ממוחשב, 4.1.24).

⁵² סמנכ"ל החטיבה המקצועית ברשות המיסים ציין בפודקאסט של הרשות שיוחד לנושא מיסוי קריפטו⁵², כי "ביצוע עסקאות אחדות יישאר בתחום רווח הון ואילו מסחר במטבעות דיגיטליים ייחשב לעסק ויימוסה במס פירותי".

⁵³ עמדה 91/2021 החליפה את עמדה 32/2017.



בינואר 2024 מסרו נציגי רשות המיסים לצוות הביקורת כי רשות המיסים סבורה שמעת שנקבע כי קריפטו הוא נכס, במסגרת חוזר 5/2018, ברור שהחלפת אלט באלט היא אירוע מס.

גורמים בשוק⁵⁴ ציינו שלפני פרסום חוזר 5/2018 כלל לא הייתה ודאות מיסויית בנושא חיוב במס של החלפת מטבעות דיגיטליים וכי עד לפרסום עמדה חייבת בדיווח 91/21 חוסר הוודאות לא נפתר במלואו. לפיכך לאורך השנים הוגשו דוחות שלא לפי עמדה זו, ועם פרסומה הם הפכו לדיווחים שגויים ומתבקש שרשות המיסים תאפשר לתקנם באופן מוסדר.

לעמדה זו השלכות רבות לעניין גביית המס בגין אירועי מס החלים בקריפטו. כך, לדוגמה, אדם רכש מטבע קריפטו תמורת כסף מזומן (פיאט). לאחר רכישת המטבע ביצע מספר החלפות של מטבע דיגיטלי למטבע דיגיטלי אחר ולאחר תקופת זמן המיר שוב לכסף פיאט. בהתאם לעמדה חייבת בדיווח בכל החלפה יש אירוע מס החייב במס למרות שהמחזיק לא קיבל כסף פיאט.

דוגמה נוספת היא תושב חוזר הזכאי לפטור ממס לתקופה מסוימת לאחר הגיעו לישראל בשל רווח הון שהופק או נצמח מנכס מחוץ לישראל⁵⁵. סעיף 97(ב)(2) לפקודה מאפשר לתושב חוזר קבלת פטור בעת מכירה הוגנית של נכס שנרכש לפני הגעתו לישראל, אבל נקבע בסעיף חריג לגבי "ניירות ערך מוטבים"⁵⁶ המתירים פטור, גם לקניות ומכירות לאחר העלייה לישראל כל עוד נותרו הרווחים בחשבון ייחודי של התושב החוזר. הוראה זו נקבעה רק לגבי ניירות ערך. חלק מהמטבעות הדיגיטליים הינם בעלי מאפיינים דומים לניירות ערך (למשל סקיריטי טוקן בחלק מהמקרים). בלא הבהרה, הרי על מטבעות דיגיטליים הנסחרים בבורסות שהיו בידי תושב חוזר לפני חזרתו לישראל, לא חל הפטור המיוחד, שכן לא הוגדרו כ"ניירות ערך מוטבים" וכן לא נקבע שסעיף 97(ב)(2) חל על קריפטו. יצוין שתכלית החקיקה לעניין תושב חוזר היא לעודד את החזרה לישראל⁵⁷.

עלה כי גם לאחר פרסום מדיניות רשות המיסים בהקשר החבות במס בעת פעולת שחלוף מטבעות, יש סוגיות שטרם הוסדרו במלואן, כגון שילוב מיסוי בגין שחלוף עם פטורים החלים בשינוי תושבות, וקיים חוסר ודאות לגביהן שעלול לעודד אי דיווח ואף להשפיע על שיקולי שינוי תושבות.

בתשובת רשות המיסים נכתב ש"לפי לשון החוק הנוכחית, נכס דיגיטלי לא יכול להיות ניירות ערך מוטב כהגדרתו בסעיף 14(ג) לפקודה. ולא יחולו לגביו הוראות הפטור בגין מכירת נכס דיגיטלי על ידי נישום הזכאי לפטור ממס מכוח סעיף 97(ב)(3)".

מומלץ שהרשות תקדם הסדרה בחקיקה או אף תפרסם באמצעות הכלים שבידיה הבהרה של עמדותיה המקצועיות בנושא כללי המיסוי החלים בשחלופי קריפטו מוקדם ככל האפשר ובאופן ברור ושלם כדי לייצר ודאות מיסויית. כן מומלץ שהרשות תשקול הסדרה של תיקון דוחות מס בדיעבד לשנים שלפני פרסום המדיניות.

מיסוי טוקנים - חוזר 7/2018 דן בהנפקת טוקנים על ידי חברה שהם יוטיליטי טוקן, אולם מודגש בו שהדברים חלים על יוטיליטי טוקן בלבד ולא על סקיריטי טוקן. החוזר מתמקד בחברה המגייסת את ההון והמנפיקה טוקנים.

54 כנס רו"ח 7.23, "מה בין אסדרת הקריפטו החדשה לבין הסדרה עם רשות המיסים".
<https://www.youtube.com/watch?v=c5Ee8Qu9PRA>

55 בהתאם להגדרות ולתקופות ההטבה הקבועות בסעיפים 14 ו-97(ב) לפקודה.

56 לפי סעיף 14(ג)(2) לפקודה ניירות ערך הנסחרים בבורסה, שרכש התושב החוזר בתקופת שהותו מחוץ לישראל לאחר שחדל להיות תושב ישראל, המנוהלים מחשבון במוסד בנקאי, וכן ניירות ערך הנסחרים בבורסה, שרכש התושב החוזר מתוך הכנסה שהיא ריבית או דיבידנד שמקורם בניירות ערך מוטבים או הכנסה שהיא רווח הון ממכירת ניירות ערך מוטבים, שהופקדה באותו חשבון.

57 הצעת חוק לתיקון מס הכנסה (מס' 167 והוראת שעה), התשס"ח-2007



בפגישות שערך צוות הביקורת עם גורמים בשוק הקריפטו ולפי עמדת לשכה מקצועית שהועברה לצוות הביקורת, עלו כמה סוגיות הנוגעות למיסוי טוקנים, והובעה ציפייה שרשות המיסים תקבע ותפרסם את אופן המיסוי לגביהן באופן ספציפי ובהיר.

אחת הסוגיות האלה היא למשל מיסוי טוקנים שמעביד נותן לעובדו. טוקנים הפכו כלי נפוץ לתגמול עובדים, יזמים, משקיעים וספקים, והזכויות הכלולות בטוקנים שונות ומגוונות. אסדרת המיסוי בסוגיה זו תיצור ודאות בנוגע למיסוי שייגבה ותסייע לחברות ולמיזמים בין היתר לקבל החלטות, לגייס משקיעים ולקבוע את אופן העסקת העובדים תוך קביעת מנגנון תגמול מותאם.

חוזר 7/2018 אומנם קבע כי הקצאת טוקנים לעובדים תיחשב עבורם הכנסה ממשכורת (כלומר לפי סעיף 2(2) לפקודה), אך לא הייתה התייחסות לתחולת סעיף 3(ט)⁵⁸ לפקודת מס הכנסה או לאפשרות להחיל את ההסדרים הקיימים הספציפיים הקבועים בסעיף 102⁵⁹ או בסעיף 3(ט), כפי שהם קבועים בפקודה, לגבי מיסוי אופציות לעובדים במקרים מסוימים.

סוגיה נוספת שדורשת הבהרה ובעלת השפעה רבה על חברות היא מיסוי טוקנים שקיבל משקיע זר תמורת השקעתו בחברה ישראלית.

במאי 2022, לאחר פגישה בין מנהל רשות המיסים ונציגי פורום חברות הקריפטו, הועבר למנהל רשות המיסים דאז מכתב מפורום חברות הקריפטו המפרט סוגיות בתחום הקריפטו שהם מבקשים לפתור, "על מנת לעודד ולקדם את תעשיית הבלוקצ'יין בישראל ולמנוע בריחתה לחו"ל". נמצא כי לא התקבלה התייחסות מצד הרשות בכתב עד למועד סיום הביקורת. משיחה של צוות הביקורת עם פורום חברות הקריפטו בינואר 2024 עלה כי נערכו עוד כמה דיונים מאז וכי יש שיח וציפייה שהנושאים יקודמו.

בתשובת פורום חברות הקריפטו מ-9.7.24 (להלן - תשובת פורום חברות הקריפטו) נמסר שלמרות השיחות, הנושאים לא קודמו, והמשקיעים מגיבים בעזיבה אקטיבית של ישראל. פורום חברות הקריפטו ציין כי התמשכות הדיונים בסוגיה יותר משנתיים ללא פתרונות יצרה תחושה פסימית בקרב משקיעים ואובדן אמון לגבי היכולת לפתור את הבעיות, דבר שמוביל לאובדן משקיעים ולבריחת הון זר מישראל.

בשנת 2023 הוגשה הצעת חוק פרטית⁶⁰ (להלן - הצעת החוק הפרטית). ההצעה דנה בתיקון סעיפים 97(ב)⁶¹ ו-102 לפקודת מס הכנסה וביקשה להחיל את הפטור הקבוע בסעיף 97(ב3) לפקודה ואת מנגנון המיסוי החל בסעיף 102 לפקודה על טוקנים. נכון למועד סיום הביקורת ההצעה עברה אישור בקריאה טרומית ב-5.7.23.

עלה כי רשות המיסים לא קבעה ולא פרסמה הגדרה למטבע דיגיטלי המקנה זכויות מסוג יוטייליטי טוקן וסקיוריטי טוקן ולא קבעה את אופן המיסוי של סקיוריטי טוקן במקרה שהם ניתנים לידי בעלי שליטה, עובדים, יזמים וספקים. הדבר מקשה על מובילי מיזם לערוך תכנון פיננסי מושכל, בין היתר בהקשר של גיוס משקיעים ועובדים בחברה.

בתשובת רשות המיסים נכתב: "עמדת רשות המיסים ברורה בנושא זה ואף נאמרה לפורום חברות הקריפטו בעל פה. נוסף על כך, רשות המיסים הביעה התנגדותה לעניין הצעת החוק הפרטית".

⁵⁸ סעיף 3(ט) לפקודה קובע, בין היתר, הסדר שלפיו מיסוי במס שולי (בהתאם לסעיף 2(2) לפקודה) של זכות שקיבל עובד ממעבידו לרכישת נכס/שירות יוכל להידחות למועד מימוש הזכות.

⁵⁹ סעיף 102 לפקודה מהווה הסדר מס אפשרי למיסוי אופציות למניות שניתנו לעובדים, וכולל מסלול שבו ישולם מס בשיעור 25% בלבד, הנמוך פעמים רבות מהמס השולי של העובד הקיים באפשרויות האחרות (תחת התנאים המנויים בסעיף).

⁶⁰ הצעת חוק פ/3071/25 לתיקון פקודת מס הכנסה מיום 29.3.23 (פטור ממס במכירת מטבעות דיגיטליים לתושבי חוץ ובהקצאת מטבעות דיגיטליים לעובדים), התשפ"ג-2023, 29.3.23.

⁶¹ סעיף 97(ב3) לפקודה מעניק פטור ממס לתושב חוץ על רווח הון שהיה לו במכירת נייר ערך של חברה תושבת ישראל (תחת התנאים המנויים בסעיף).



רשות החדשנות מסרה בתשובתה שכיום אין ודאות לגבי חבות המס של תושב חוץ שמחזיק באותו הטוקן, ונוצר מצב אבסורדי שבו תושב אמריקאי חייב באופן תיאורטי במס על רווח הון בגין טוקן שהוא מוכר לאמריקאי אחר, דבר שברור שלא יקרה במציאות שכן חבות המס שלו תהיה בארצות הברית. רשות החדשנות ציינה כי אי-אמירה מפורשת ואי-יצירת הוודאות כי התושב האמריקאי המוכר אינו חייב במס בישראל מונעות אפשרות לקיום עסקים בישראל מחשש לסיבוך עתידי בכפל מס ומחשש להגררות להליכי הסכמה הדדיים בין המדינות לפתרון המחלוקת. נוסף על כך, קרנות המתמחות בתעשייה זו אינן יכולות לפעול בישראל בשל חוסר היכולת להעניק להן פטור וודאות לגבי תושבי החוץ, כמו לקרנות הון סיכון המשקיעות במניות בלבד.

מומלץ שרשות המיסים תגדיר את המטבעות הדיגיטליים המקנים זכויות מסוג יוטיליטי טוקן וסקיוריטי טוקן ותבהיר את שיטת המיסוי הנגזרת מהגדרתה בנוגע להענקת כל אחד מסוגי הטוקנים בהנפקה, במסגרת יחסי עובד מעביד ובפעילותה השוטפת של חברה.

ניתוק תושבות: סעיף 100א לפקודה קובע חובת תשלום "מס יציאה" על נכסים קיימים בעת ניתוק התושבות תוך אפשרות לדחיית תשלום המס למועד מכירת הנכס. בהיעדר חובה חוקית לדווח על מצבת נכסיו של נישום המנתק תושבות, סבירות גבוהה שאין בידי הרשות מידע על הנכסים שעתידיים להימכר ואין מעקב אחר נישומים שניתקו תושבות בהקשר זה.

פעמים רבות רשות המיסים לא תדע על מימוש הנכסים, אלא במקרה שנוכה מהם מס במקור בישראל. במקרים אלו, ייתכן שהנישום יפנה ביוזמתו לרשות המיסים כדי לקבל החזר מס בשל התקופה שבה החזיק בנכס כתושב חוץ.

כמו כל אזרחי ישראל, שאינם מחויבים מלכתחילה בהגשת דיווחים לרשות על הכנסותיהם, גם מחזיקי הקריפטו אינם חייבים בדיווח על החזקה, וממילא היקף הדוחות שבהם הצהרה על פעילות בקריפטו אפסי הוא⁶². היקף הדיווח הנמוך לצד הקושי הטמון בשידוך ארנק דיגיטלי לבעליו שלא באמצעות חשיפת הקשר בידי בעלי הארנק הדיגיטלי בעצמו, עשויים להותיר משתמשי קריפטו רבים "מתחת לרדאר" כל עוד ירצו בכך.

משיחות של צוות הביקורת עם נציג לשכה מקצועית עלה כי מדיניות מס מקילה בתחום הקריפטו במדינות אחרות מהווה כבר היום תמריץ לנתק תושבות, בעיקר לבעלי קריפטו בשווי גבוה. על רקע כל אלו, ייתכנו התחמקות מתשלום "מס יציאה" ואובדן פוטנציאל המס הגלום במטבעות הדיגיטליים של נישומים המנתקים תושבות, תוך אובדן מס לקופת המדינה.

ביוזמת מנהל רשות המיסים, ומתוך כוונה לבצע רפורמה במיסוי הבין-לאומי, התגבשה ועדה שבה נציגים מרשות המיסים, מהלשכות המקצועיות וממנהל הכנסות המדינה, שתפקידה להמליץ על השינויים הנדרשים בדיני המס בתחום המיסוי הבין-לאומי. בדוח הוועדה מנובמבר 2021 הוצהר כי "סעיף מס היציאה כנוסחו היום אינו מיושם באופן אופטימלי כך, שבמקרים מסוימים יקשה לאוכפו ובאמצעות תכנון מס פשוט ניתן אף למנוע את אירוע המס שנקבע בו". כחלק מהפתרון המוצע, נקבע בוועדה כי יש להחיל חובת דיווח על מצבת הנכסים שבבעלות נישום במועד ניתוק התושבות וכך יהיה פשוט יותר לאכוף את תשלום המס. עד סיום הביקורת, המלצת הוועדה לא יושמה.

עלה שרשות המיסים לא פיתחה מתודולוגיה וכלים לזהות ולאכוף התחמקות ממס אגב ניתוק תושבות, דבר שעלול להוביל לאובדן כספי מיסים בישראל. הקושי בזיהוי ארנקים דיגיטליים ושיוכם לבעליהם, והסיכוי הנמוך לעשות זאת בלי שבעלי הארנקים הדיגיטליים ידווחו ביוזמתם על פעילות בהם או על החזקה בהם, מגבירים את הקושי לגבות את המס המגיע לישראל בגין נכסים אלו, והסיכוי לאכיפה בעת ניתוק התושבות נמוך.



מומלץ כי רשות המיסים תבחן קידום אסדרה שיביא לדיווח על נכסים בעת ניתוק תושבות ובכך תוכל לקבל מידע גם על נכסי קריפטו שאינם נסחרים תחת גוף מפוקח ולהגביר את יכולתה לגבות מס על מכירה ברווח של נכסים אלו.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהרשות פועלת לתקן ולהסדיר מחדש את סעיף 100א לפקודה, בהתאם לדוח הוועדה לרפורמה במיסוי בין-לאומי מנובמבר 2021. נוסף על כך ציינה רשות המיסים כי אכן טרם עוגנו בחקיקה המלצות הוועדה, אך פורסמו מספר תזכירים בנושא.

עוד נכתב בתשובת רשות המיסים כי היא פיתחה יכולות ורכשה כלים עבור חטיבת החקירות והמודיעין לזיהוי ארנקים דיגיטליים, שיוך הארנקים לבעליהם וככל הניתן שיוך לפעילויות עסקיות.

מטבע דיגיטלי כאמצעי תשלום ורישומו בפנקסי החשבונות

סעיף 130 לפקודה מסמיך את רשות המיסים לקבוע כללים בנוגע לניהול פנקסי חשבונות, ומכוחו נקבעו הוראות המבהירות את אופן הניהול⁶³. הרשות עורכת ביקורת ניהול ספרים בעסקים באופן שוטף, וממצאה מעמידים נדבך חשוב בעבודת השומה ברשות המיסים ומשמשים כלי תומך ביקורת. ביקורות אלו הן אמצעי הרתעה חשוב הן בשל הנוכחות בשטח והן בשל הסנקציות המוטלות במקרה של פסילת ספרים.

הגדרת "תקבול" בהוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), התשל"ג-1973 (להלן - הוראות ניהול ספרים) היא "כל סכום במזומן, בשטר, או בשיק שהתאריך הנקוב בו מאוחר מתאריך קבלתו, או בכרטיס אשראי, שקיבל הנישום, במישרין או בעקיפין, במהלך עסקו". סעיף 5(א) להוראות ניהול ספרים קובע כי "תעוד פנים שהוא שובר קבלה ייערך לכל תקבול בנפרד...".

ברשימה הסגורה בהגדרת "תקבול" לא מצוין קריפטו, לא בכינוי ספציפי ואף לא כ"נכס" (שקריפטו נמנה בו לפי עמדת רשות המיסים שנקבעה בחוזר 5/2018). יוצא אפוא כי הוראות ניהול ספרים לא מחייבות להפיק קבלה על תשלום שהתקבל בקריפטו, שכן אין הוא כלול בהגדרת "תקבול". בעוד נוסח הפקודה מאפשר לפסול ספרים ולהטיל סנקציות בגין אי רישום תמורה שהינה "תקבול", או ליקוי באופן רישומה, נוסח הפקודה לא מאפשר לפסול ספרים בגין אי-רישום תמורה שהתקבלה בקריפטו או בגין ליקוי בספרים או אי-ניהול ספרי חשבונות שמקורם בקבלת תמורות בקריפטו.

מאחר שעלה הצורך ורשות המיסים לא פרסמה את אופן הטיפול בתשלום המתקבל בקריפטו, לשכת יועצי המס פרסמה ב-23.5.22 באתר הפייסבוק שלה המלצה להוציא קבלה על קבלת תמורה בגין שירות שניתן או מוצר שנמכר תמורת קריפטו.

בנובמבר 2023 אמר נציג רשות המיסים לצוות הביקורת כי תחום זה לא נבדק בביקורות ניהול ספרים ואף לא נכלל בתוכניות העבודה של יחידת ניהול הספרים הארצית (נס"א) בטרם יוסדר.

עלה כי עד למועד סיום הביקורת הרשות לא ביצעה ביקורות ניהול ספרים בנוגע לעסקאות שתמורתן התקבלה בקריפטו. בכך נפגעת יכולתה לאתר ליקויים בניהול ספרי חשבונות ולהטיל סנקציות, כפי שנעשה לגבי תמורה המתקבלת באמצעי תשלום אחרים. דבר המהווה כר נוח להעלמת מס ופוגע בהרתעה.

עוד עלה כי רשות המיסים לא ביצעה התאמות של הוראות ניהול ספרים לתחום הקריפטו, לרבות בנוגע לקביעת השווי בעסקאות קריפטו ולחובה בהוצאת קבלה בגין עסקה שתמורתה התקבלה בקריפטו ובנוגע לפסילת ספרים, אף שהוסמכה לעשות כן על פי סעיף 130 לפקודה מס הכנסה.

63 הוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), תשל"ג-1973.



היעדר "ביקורות ניהול ספרים" ואי-בחינה ואכיפה של אי-רישום הכנסה בעת שהתקבלה בקריפטו, יש בהם משום אכיפה בררנית ולא שוויונית ביחס לעסקים שבהם מתקבלות תמורות באמצעים אחרים.

מומלץ כי הרשות תפעל לקידום אסדרה שתאפשר לאכוף רישום עסקה שתמורתה התקבלה במטבעות דיגיטליים ולפסול ספרים במקרים של אי-רישום עסקה בקריפטו או רישומה באופן לקוי.

בתשובת רשות המיסים צוין שאומנם הוראות ניהול ספרים טרם הותאמו לתחום הקריפטו, אך היא רשאית לבצע ביקורת ניהול ספרים בנוגע לקבלת תשלום בקריפטו ולבחון את רישום התמורות בהתאם לסעיף 19א(ב) (להוראות ניהול ספרים, ואם הללו אינן נרשמות, ניתן לשקול פסילה בעילת סטייה או ליקוי לפי סעיף 130(ב) לפקודה. רשות המיסים ציינה כי לשכת יועצי המס אכן פרסמה על דעתה המלצה כי יש להוציא קבלה בגין תקבול הניתן תמורת קריפטו. רשות המיסים מודעת לפרסום זה ואף לא התנגדה לאופן הרישום. רשות המיסים הוסיפה כי היא בוחנת את האפשרויות למתן מענה בעניין זה.

קביעת שווי: בעסקאות בניירות ערך נסחרים המבוצעות במועדים שונים נקבע אופן החישוב בדין ספציפי בחקיקת משנה⁶⁴, כולל בעניין קביעת השווי של ניירות הערך. התקנות אינן חלות על קריפטו ואין הוראות אחרות המסדירות את הנושא. החלטת המיסוי 209/2018, שהיא התייחסותה היחידה של הרשות לסוגיית קביעת השווי בעסקאות קריפטו, סותרת פרסומים אחרים של הרשות ולא מספקת מענה למגוון התרחישים:

1. קבלת תשלום עבור מוצר או שירות במטבעות דיגיטליים: בחוזר 5/2018 נקבע כי יש לראות בעסקה זו "עסקת חליפין". פרק ד' (נוהלי רישום במערכת החשבונות ושמירתה) להוראות ניהול ספרים מגדיר בסעיף 19א "עסקת חליפין" כמכר של טובין או מתן שירות תמורת שווה כסף; ו"שווה כסף" כ"לרבות שירות".

סעיף 3.2.3.2.5 לחוזר 5/2018 קובע לגבי עוסק שאין עיסוקו באמצעי תשלום מבוזר ש"מכירת הנכס או השירות שניתן, תהא חייבת במס ערך מוסף ומחיר העסקה ייקבע על פי סעיף 10 לחוק מע"מ...".

סעיף 10 לחוק מע"מ קובע: "עסקה... שתמורתה כולה או מקצתה איננה בכסף, יהא מחירה המחיר שהיה משתלם בעדה בתנאים רגילים...".

סעיף 3.2 להחלטת מיסוי 209/2018 דן בקבלת תמורה עבור שירות או נכס בקריפטו, וקובע כי במקרה של המרה לפיאט בתקופה שבין ביצוע העסקה למועד הוצאת החשבונית (עד 14 ימים⁶⁵), "...להוציא את חשבונית המס ללקוח על פי הסכום ברוטו שהתקבל בפועל במועד המימוש...".

אם התמורה שהתקבלה בקריפטו הומרה לפיאט, עלולה להיווצר שונות בין ההוראות הקבועות בחוזר 5/2018 לאלו הקבועות בהחלטת מיסוי 209/18 בסכום שיירשם בחשבונית המס. בעוד סעיף 10 לחוק מע"מ (שאליו מפנה חוזר 5/2018) קובע שיירשם שווי שוק ("המחיר שהיה משתלם בעדה בתנאים רגילים"), החלטת המיסוי קובעת שיירשם הסכום שהתקבל בעת ההמרה של המטבע למזומן.

עלה כי רשות המיסים הוציאה פרסומים סותרים בנוגע לסכום שיירשם בחשבונית המס בגין קבלת תמורה על מוצר או שירות באמצעות קריפטו, האם לפי מחיר השוק של הקריפטו במועד ביצוע העסקה או לפי הסכום שהתקבל בפועל בהמרת הקריפטו למזומן, ובכך היא מותירה את הנישומים בחוסר ודאות.

⁶⁴ תקנות מס הכנסה (חישוב רווח הון במכירת נייר ערך הנסחר בבורסה, מילווה המדינה או יחידה בקרן נאמנות), תשס"ג-2002.

⁶⁵ בהתאם לסעיף 46 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ה-1975.



בתשובת רשות המיסים נכתב ש"סעיף 10 בחוק מע"מ קובע, כי מחיר העסקה של עסקה שתמורתה איננה כסף, יהא המחיר שהיה משתלם בעדה בתנאים רגילים. תמצית החלטת מיסוי מספר 209/18 קובעת איך לקבוע את המחיר שהיה משתלם בעדה בתנאים רגילים במקרה של תמורה במטבע דיגיטלי, ואין בה כל סתירה לסעיף 10 בחוק מע"מ".

משרד מבקר המדינה מציין כי בעוד מחיר עסקה שיירשם בהתאם לסעיף 10 לחוק מע"מ יהיה המחיר שהוסכם בין הצדדים, כך ששווי הקריפטו ששולם במועד העסקה מבטא את שווי השירות או הנכס המוסכם על המוכר ועל הקונה, קביעת מחיר עסקה לפי החלטת מיסוי 209/2018 עשויה להיות בסכום שונה המושפע משינוי בשווי הקריפטו ממועד ביצוע העסקה ועד המרתו לכסף והוצאת החשבונית. יתר על כן, הוראות חוזר 5/2018 והחלטת מיסוי 209/2018 הן הוראות ייחודיות לקריפטו ופורסמו בסמיכות ובאותה שנה. בלי להבהיר שהוראות החלטת המיסוי גוברות על הקבוע בחוזר 5/2018 (המפנה לחישוב לפי סעיף 10 לחוק מע"מ), עלולה להיווצר אי-ודאות בנוגע לקביעת מחיר העסקה.

מומלץ שרשות המיסים תפרסם הבהרה בנוגע לאופן קביעת השווי בהיבטי מס הכנסה ומע"מ באופן שיפתור את הסתירה ויקנה ודאות.

2. קביעת מחיר מקורי: התנודתיות התכופה בערך הקריפטו יוצרת קושי בקביעת שווי התמורה, נתון מהותי שכן הוא ייחשב במכירה עתידית ל"מחיר מקורי"⁶⁶ ובהתאם אליו יחושב רווח ההון בעת מכירה עתידית של הקריפטו.

בהחלטת מיסוי 209/18 נקבע כיצד יחושב השווי אך לא הובהר אם "המחיר המקורי" כולל מע"מ, ומה לגבי קבלת תמורה עבור שירות כאשר המשלם מוציא חשבונית עצמית⁶⁷ ומנכה את המע"מ.

באין עמדה של רשות המיסים, ובעקבות שאלות שעלו, פרסמה לשכת יועצי המס ב-23.5.22 את המלצתה ולפיה עוסק ירשום בספריו את התמורה כולל מע"מ כמחיר מקורי לעניין סעיף 88 לפקודה לשם חישוב רווח ההון העתידי ממכירת המטבע הדיגיטלי.

עלה כי עמדת רשות המיסים בנוגע לקביעת "עלות" ו"מחיר מקורי" לא הוסדרה והרשות אף לא מספקת תשובות למכלול הפרטים הקשורים באופן הטיפול בעסקה שבה התמורה משולמת בקריפטו, למשל האם הסכום כולל או לא כולל מע"מ. בכך נותר הנושא פתוח לפרשנות ולמניפולציות.

3. ניכוי מס במקור: תקנות מס הכנסה קובעות חובת ניכוי מס במקור מתשלומים בעד שירותים או נכסים וחלות גם על תשלומים בשווה כסף⁶⁸. לפיכך חלה החובה גם לגבי מטבעות דיגיטליים. בהתאם לתקנות, הקלות בניכוי מס במקור בעסקה בשווה כסף כרוכות באישור של פקיד השומה. אישור הכולל ניכוי מס במקור בשיעור מופחת מהקבוע בתקנות, מופק באופן ידני במשרדי השומה. החלטת מיסוי 209/2018 עוסקת ברישום ההכנסה בצד המקבל תשלום במטבעות דיגיטליים אך לא נוגעת בצד המשלם.

בתשובת לשכת יועצי המס נכתב כי הגם שפרסומי הרשות בנושא מתייחסים לצד המקבל את התמורה בקריפטו, הם אינם מתייחסים לשאלת החובה בניכוי מס במקור של מקבל התמורה בקריפטו, שניתן לראות בו כמי שקיבל תמורה במזומן, ועם המזומן רכש מטבעות דיגיטליים מהמשלם.

⁶⁶ כהגדרתו בסעיף 88 לפקודה - כולל את העלות של הנכס (שקביעתו משתנה בהתאם לאופן בו נתקבל הנכס) בצירוף הוצאות שהוצאו להשבתו ולהחזקתו.

⁶⁷ חשבונית שמוציא עוסק לעצמו כאשר נותן הנכס או השירות לא יכול להוציא חשבונית מס בעצמו (אדם פרטי לדוגמה).

⁶⁸ תקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד שירותים או נכסים), תשל"ז-1977.



בתשובת רשות המיסים נכתב שתשלום במטבע קריפטו הוא תשלום בשווה כסף, וככל תשלום בשווה כסף - לא יינתן לגביו אישור ניכוי מס במקור אוטומטי, אלא יש לפנות לפקיד השומה, אשר יהיה באפשרותו לבחון את הבקשה ולהפיק אישור ידני.

על אף שהשימוש במטבעות דיגיטליים כאמצעי תשלום מתרחב בשנים האחרונות, רשות המיסים טרם הסדירה את כללי הניכוי במקור במקרה של תשלום במטבעות דיגיטליים.

מומלץ שרשות המיסים תבהיר את אופן קביעת השווי בעסקאות המערבות מטבעות דיגיטליים, לרבות הסכום שיירשם בחשבונית ותפעל לקבוע ולפרסם את הכללים לניכוי מס במקור.

מכשירים פיננסיים מבוזרים

טכנולוגיית הרישום המבוזר מאפשרת ליצור כלים פיננסיים מגוונים. הודות לקלות היחסית ביצירת פלטפורמות ברשת הבלוקצ'יין והודות לשימוש בחוזים חכמים⁶⁹, נוצרים מכשירים פיננסיים חדשים ושוניים בקצב מהיר. להלן כמה מקבוצות המכשירים הפיננסיים שהשימוש בהם נרחב יחסית ועולים בהם קשיים בשל אי-בהירותם של כללי המיסוי החלים עליהם.

DEFI (Decentralized Finance) : שירותים "פיננסיים מבוזרים" על גבי הבלוקצ'יין, כגון הלוואות, ביטוח וחסכון. הפעולות מתבצעות בפלטפורמות המשתמשות בחוזים חכמים. כך, לדוגמה, ניתן להלוות קריפטו ולקבל תמורה במטבעות מבוזרים או באסימונים. הגישה למיסוי התמורה בשוק מגוונת. האם התמורה שהתקבלה בקריפטו היא הכנסה הונית או הכנסה שכמוה כריבית או אחרת? והאם תמוסה כריבית על הלוואה צמודה (25% מס) או על הלוואה שאינה צמודה (15% מס)?

עלה כי רשות המיסים לא קבעה ולא פרסמה את עמדתה בעניין מיסוי רווחים ממכשירים פיננסיים ייחודיים לתחום הקריפטו, כדוגמת ה-DEFI (Decentralized Finance) - שירותים "פיננסיים מבוזרים" על גבי הבלוקצ'יין, אף שהשימוש בהם נפוץ ועולה כל העת, ואף שניתנו פרשנויות שונות בשוק למיסוי מכשירים אלו שמשמעותן שונות גדולה בשיעורי המס ולפיכך השפעה על גביית המס.

בתשובת רשות המיסים נכתב שלרוב הסוגיות העולות מעסקאות DEFI קיים מענה בדין ובפרסומי עמדות הרשות. רשות המיסים הוסיפה שבמקום שבו מתעוררות שאלות נוספות, הרשות בוחנת אותן, כדי שיעלה בידה לפרסם עמדה מתאימה בהקדם.

מומלץ שרשות המיסים תקבע ותפרסם עקרונות סיווג ההכנסה וכללי המיסוי לפעולות במכשירים פיננסיים בטכנולוגיית רישום מבוזרת, כדי להעניק ודאות מיסויית.

DAO (Decentralized Autonomous Organization) : ארגון אוטונומי מבוזר ששולטת בו קבוצת משתתפים הפועלים לפי חוזה חכם בפעילות פיננסית או שאינה פיננסית (למשל, חברתית). חוזה חכם כזה יכול לכלול לדוגמה את אופן קבלת ההחלטות ואת אופן השקעת הקריפטו שמתקבל לארגון או חלוקתו. היות שלגוף זה אין גורם שולט ואין בעלים, כדי לקבוע את אופן המיסוי נדרש ראשית לברר את הסיווג המשפטי שלו - האם דומה לשותפות או לחברה או שמא מדובר בסוג חדש של ישות משפטית? בהתאם להגדרת הישות המשפטית, עולה שאלה קריטית לגבי קביעת מקום השליטה והניהול.

במבנה הרגולטורי הקיים בישראל, DAO אינו מוכר כישות משפטית או כחברה בע"מ ולפיכך לא יכול להירשם בישראל כתאגיד ומכאן שלא יכול לקיים ממשק עם רשויות רגולטוריות. כללי

⁶⁹ הסכם שנאכף על ידי מערכת ספציפית של כללים מוגדרים מראש.

המיסוי החלים על שותפויות לא מתאימים לאופן פעילות גופים אלו⁷⁰. נוסף על כך, התנהלות רשויות המס מול שותפות, המתנהלת באופן רגיל מול כל שותף בנפרד, לא פרקטית.

מדינות רבות טרם הסדירו את אופן המיסוי של ארגוני ה-DAO. הסדרת המיסוי דורשת התגייסות של כלל המאסדרים ואכן בשנת 2023, בהמשך לדוח הכלכלנית הראשית ולהחלטת הממשלה 204, הוקם צוות בין משרדי לקביעת המעמד התאגידי של ארגונים אלו והיבטי המיסוי הנלווים להם.

עלה כי רשות המיסים לא קבעה כיצד להגדיר ולמסות ארגונים מסוג DAO השונים באופן ההחזקה בהם מהישויות המוכרות והמוגדרות בחוקים השונים, ולפיכך יש קושי להחיל עליהן את הדין הקיים. במצב הקיים עשוי להימנע תשלום מס על הכנסות חייבות במס בשל הקושי לקבוע מי החייב במס ולאכוף את הדיווח ואת תשלום המס.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל להסדרת אופן מיסוי ארגוני ה-DAO שכן גופים אלו עשויים להיות כרוני להעלמת הכנסות ואי-תשלום מס.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהצוות הבין-משרדי אשר הוקם מכוח דוח הכלכלנית דן בנושא העסקאות מסוג DAO.

בתשובת מנהל הכנסות המדינה נכתב ש: "בהתאם להחלטת הממשלה הוקם צוות לבחינת ההיבטים התאגידיים וההיבטים המיסויים של DAO. המלצות הצוות התעכבו בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", ובימים אלו הצוות מגבש את המלצות שיינתנו על-ידו. ככל הידוע, ולפי מה שנמסר בצוות, פעילות ארגונים בתצורת DAO בישראל היא מזערית, אם בכלל".

בתשובת לשכת יועצי המס נכתב שמומלץ ורצוי לשלב את נציגי הלשכות המקצועיות וכן גורמים רלוונטיים בתעשייה בצוות אשר צפוי לקום לטובת חקיקה פרקטית בנושא.

במהלך השנים היקף המשתמשים בקריפטו גדל, הוקמו חברות רבות בתחום, התווספו מכשירים פיננסיים והתרחבו השימושים בתחום המטבעות הדיגיטליים באופן שהעלה סוגיות מהותיות רבות בדבר אופן הדיווח, קביעת חבות המס ותשלום המס, שלא ניתן להן מענה בפרסומים שפורסמו עד כה.

מומלץ כי רשות המיסים תאיץ את הליך הכללת כללי המיסוי של הקריפטו בחקיקה, בהתאם להחלטת ממשלה 204. עד להשלמת הליך חקיקה מסודר הפורס באופן מלא ובהיר את עמדת הרשות בנוגע לשאלות העולות מן הציבור בסוגיות עיקריות, מומלץ שהרשות תפרסם את עמדותיה באחת הדרכים העומדות בפניה, לרבות פרסומים מקצועיים, הנחיות למייצגים ופרסום החלטות מיסוי שניתנות בתחום.

בתשובת רשות המיסים נכתב ששוק הקריפטו הוא דינמי, משתנה ומתפתח כל העת, וכי הרשות עושה את מרב המאמצים ללמוד את התמורות השונות החלות בשוק זה בזמן אמת. רשות המיסים ציינה כי היא מפרסמת את עמדותיה מפעם לפעם ושתזכיר חקיקה לפי החלטת הממשלה 204 עתיד להתפרסם בקרוב⁷¹.

70 דוח האסדרה של הכלכלנית הראשית.

71 כאמור, המועד שנקבע לפרסום תזכיר החקירה עבר באוגוסט 2023 ועד למועד סיום הביקורת תזכיר חקיקה טרם פורסם להערות הציבור.



דיווח

הדיווחים השוטפים לרשות המיסים כוללים דיווחים על אירוע מס החל במהלך שנת המס ומחויב בתשלום מקדמה על חשבון המס השנתי, בהתאם לסעיף 91 לפקודה, והגשת דוח מס שנתי, בהתאם לסעיף 131 לפקודה. יתר על כן, במקרים מסוימים נדרש דיווח בהקשר של מס הכנסה, דוגמת דוח הצהרת הון, מכוח סעיף 135 לפקודה. יצוין כי הכנסות מפעילות בקריפטו המסווגות כרווח הון פטורות מתשלום מע"מ אצל יחידים⁷², והקשיים שעולים כיום בתחום הקריפטו, מכללי הדיווח ועד תשלום המס, רלוונטיים בעיקר בהיבטי מס הכנסה.

דיווח על פעילות בקריפטו מחייב התבססות על מסמכים המתעדים את הפעילות בנכס ואת הבעלות בנכס. דרישת המסמכים בדיווח על פעילות בקריפטו מפורטת במפורש בחוזר 5/2018. פעמים רבות עולה קושי לאתר את המסמכים לגבי השנים הקודמות, לדוגמה בשל זירות מסחר שקרסו או נסגרו, אובדן קוד לארנק קריפטו, עסקאות שבוצעו מחוץ לבורסות (במזומן). בחלק מהמקרים תוכנות קיימות בשוק יצליחו לאתר את נתיב המטבע אך לא בכל מקרה ולא בעסקאות שנעשו מחוץ לבורסה.

אופן הדיווח השוטף

דיווח רווח הון

תדירות הדיווח

בכללי המיסוי שפורסמו, נכתב שהמרת קריפטו לפיאט ותשלום בקריפטו בעבור שירות או נכס ובעת המרת אלטים הינן פעולות מכירת נכס המקיימות אירוע מס. לפי סעיף 91(ד) לפקודה חלה חובה לדווח בתוך 30 ימים מיום מכירת הנכס (אירוע המס) ולשלם את מקדמת המס (על חשבון חישוב המס השנתי). הדיווח מתבצע בהגשת טופס "הודעה על מכירת נכס על פי סעיף 91 לפקודת מס הכנסה" (טופס 1399), המצורף גם לדוח השנתי.

בארנק קריפטו ממוצע נרשמות במהלך השנה בין כמה מאות לכמה אלפי פעולות (טרנזקציות) קנייה, מכירה והמרות בין המטבעות המייצגות פעמים רבות מספר פעולות בודדות של מכירה או קנייה. כך, לדוגמה, מטבע נמכר גם ב"שברירי מטבע" ולא רק כמטבע שלם וייתכן כי מטבע אחד יימכר לכמה רוכשים בחלקים, ובגינו יירשמו פעולות כמספר הרוכשים. חובת דיווח בגין כל החלפת אלטים הפכה את הדיווח למורכב מאוד. בשל ריבוי עסקאות ומכשירים, פעמים רבות החישוב מסובך, ולא אחת נישומים נעזרים באנשי מקצוע. דרישת הדיווח בתוך 30 ימים כרוכה בעלויות ציית, נוסף לנדרש ממילא לשם הגשת הדוח השנתי.

חובות הדיווח בתקופה קצרה יוצרות נטל בירוקרטי גדול מאוד, מרתיעות ומביאות פעמים רבות לאי-דיווח או לדיווח מרוכז רק בדוח השנתי ולא כנדרש בגין כל עסקה ועסקה, ובכך ציבור נורמטיבי רחב הופך ל"עברייני מס".

לדיווח בתוך 30 ימים בריבוי פעולות במטבעות דיגיטליים משמעות גם לעניין קיזוז הפסדים. במקרה של רווח הון במהלך השנה כשבהמשכה נוצר הפסד הון, הנישום ישלם מס על הרווח ללא יכולת לקזז את ההפסד, אלא במסגרת הדוח השנתי, מה שעלול ליצור קושי תזרימי ועיוות מס.

חלק מבתי התוכנה עובדים על בסיס דיווח שנתי. בחלק מהמקרים דיווח על כל עסקה בתוך 30 ימים לא מאפשר קבלת דוח מסודר מבית התוכנה ומאלץ את המדווחים לאסוף את הנתונים בגין כל עסקה ועסקה ולערוך רישומים ידניים מורכבים כדי לחשב את חבות המס. דיווח ידני נוטה פעמים רבות לטעויות ונוח למניפולציות.

⁷² ראו להלן בפרק "קביעה והתאמה של כללי המיסוי בישראל".



סעיף 91 לפקודה, הקובע את חובת תשלום מקדמת המס על מכירת נכס בתוך 30 ימים, כולל חריג בסעיף 91(ד)(ג2)(ב) לגבי דיווח על רווח הון ממכירת ניירות ערך זרים שלא נוכה מהם מס במקור הקובע דיווח חצי שנתי. סעיף 91(ד)(ג2)(ג) לפקודה קובע את סמכות שר האוצר לקבוע מקרים נוספים שבהם יחולו חובת דיווח ותשלום מקדמה שונים, הן לעניין סוגי נכסים והן לעניין סוגי נישומים.

בדוח הכלכלנית הראשית צוין הקושי הטכני הכרוך בדרישת הדיווח ותשלום המס בתוך 30 ימים במקרה של החלפת אלט באלט, והומלץ לאפשר במקרים מסוימים דיווח חצי שנתי (כפי שנעשה במקרה של רווח הון מניירות ערך זרים). המלצה דומה עלתה בפני צוות הביקורת מלשכה מקצועית.

עוד יצוין כי יש קושי בהכנסת כספים שמקורם בפעילות במטבעות דיגיטליים לחשבון בנק בישראל, כולל לצורך תשלום מקדמת מס בגין רווח הון, קל וחומר כשנדרש לשלם בתוך 30 ימים⁷³ מביצוע העסקה.

עלה כי רשות המיסים לא התאימה את תדירות חובת הדיווח לאופי השימוש במטבעות דיגיטליים, המתאפייני בריבוי עסקאות, בחישובים מורכבים ובקושי בתשלום המס, והמצב הנוכחי מטיל על הנישומים עלויות ציוד ונטל בירוקרטי, ובשל כך אף משפיע על היקפי הדיווח לרשות המיסים על עסקאות ורווחים שנוצרו.

מומלץ שרשות המיסים תפעל לעדכון תדירות הדיווח על ביצוע פעולות במטבעות דיגיטליים, כדי להקל על הנישומים ובכך לתרום להעלאת שיעור הדיווח והיקף תקבול המס הנגזר מכך.

בתשובת רשות המיסים נכתב שבדוח הכלכלנית הראשית, שהרשות השתתפה בהכנתו ובגיבוש ההמלצות שנקבעו בו, מוצע תיקון חקיקה אשר יאפשר דיווח לעיתים רחוקות יותר בנסיבות מסוימות, ובכוונת רשות המיסים לפרסם תזכיר בנושא.

בתשובת מנהל הכנסות המדינה נכתב שהכללים לצורך תדירות חובת הדיווח על עסקאות בנכסים דיגיטליים נכללים במסגרת תיקוני החקיקה המקודמים בימים אלו.

טופס דיווח על רווח הון (טופס 1399)

לפי סעיף 91 לפקודה, עסקת רווח הון תדווח באמצעות טופס 1399⁷⁴, ואותו יש לצרף גם לדוח השנתי. טופס זה נועד לדיווח על עסקה יחידה, ואולם המסחר בתחום הקריפטו מתאפיין בעסקאות מרובות, ומורכב עד בלתי אפשרי למלא טופס נפרד לכל עסקה ועסקה. ההוראות למילוי טופס 1399 לשנת המס 2021 פירטו לראשונה הנחיות למילוי הטופס במקרה של ריבוי עסקאות במטבע דיגיטלי בחודש אחד.

להלן דברי ההסבר שהובאו בהוראות למילוי טופס 1399 באשר לדיווח רווח הון במקרה של ריבוי עסקאות בחודש אחד במטבעות דיגיטליים: (א) חישוב רווח ההון יתבצע לגבי כל עסקה בנפרד; (ב) ניתן לקבץ את כלל העסקאות באותו חודש ולדווח כעסקה אחת, בתאריך הרכישה יש לרשום ממוצע משוקלל של תאריכי כלל העסקאות; (ג) יש לצרף נייר עבודה המפרט את החישובים.

בשנה שלאחר מכן נוספה לדברי ההסבר למילוי טופס 1399 על רווח הון מריבוי עסקאות במטבעות דיגיטליים הנחיה שלפיה "במקום תאריך רכישה ניתן לרשום את סכום הרווח הריאלי בשיעור מס 25%". כמו כן הוגדר לראשונה שדה לשידור עסקת רווח הון באופן מקוון הייחודי לעסקה במטבע דיגיטלי.

⁷³ ראו להלן בפרק "תשלום המס".

⁷⁴ "הודעה על מכירת נכס וחישוב המס המגיע לשנת המס XXXX". (1399) (י) לגבי יחיד ו-1399 (ח) לגבי חבר בני אדם).



הדרישות להזין את סכום הרווח הריאלי בשדה שנועד להזנת תאריך ולרשום תאריך רכישה ממוצע, אינן ברורות ומוסיפות מורכבות למדווחים.

עלה כי רשות המיסים לא יצרה טופס מתאים לדיווח על ריבוי עסקאות במטבעות דיגיטליים. היא הותירה את חובת הדיווח על גבי טופס 1399 לדיווח רווח הון, אף שאין הוא מתאים לדיווח על עסקאות מרובות. הנחיות הרשות למילוי הפרטים בו מאולצות וטופס זה כשהוא כולל דיווח על עסקאות מרובות אינו מאפשר להבין את טיב העסקה ובכך מייצר מורכבות נוספת בדיווח.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהיא התאימה את טופס הדיווח על רווח הון (טופס 1399) לדיווח על רווח הון מקריפטו ואיפשרה לנישום להגיש דיווח באופן מקובץ פעם בכל חודש.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם לאחר השינויים שערכה רשות המיסים בטופס 1399, דיווח על אלפי עסקאות באמצעות טופס המיועד לדיווח על עסקה יחידה, תוך הזנת נתונים בשדות שהוגדרו מלכתחילה למטרה שונה ושאינם מבטאים באופן פשוט וברור את מהות העסקאות המדווחות על גבי הטופס, מותיר נטל בירוקרטי מורכב על המדווחים ושמולץ להפחיתו נוכח פוטנציאל הדיווח העצום על עסקאות במטבעות דיגיטליים מדי שנה בשנה.

מומלץ שרשות המיסים תשקול להכין טופס ייעודי לדיווח על רווח הון ממימוש מטבעות דיגיטליים המתאים למאפייניהם הייחודיים ולשוק שבו הם פועלים, וכן תיצור לו שדות מתאימים לשידור המקוון.

דוח שנתי

בחלק ממדינות העולם, ובהן ארצות הברית וחלק ממדינות אירופה, נהוגה שיטה של חובת דיווח כללית ולפיה כל אדם שאינו קטין חייב בהגשת דוח שנתי המפרט את הכנסותיו. במהלך השנים עלתה לדיון כמה פעמים השאלה אם להחיל גם בישראל חובת דיווח כללית, ואולם, בין היתר, מכיוון שהיא יוצרת עומס בירוקרטי הן על המדווחים הן על רשות המיסים, הוחלט שלא לשנות את חובת הדיווח הנהוגה.

בתחום שבו היכולת לאתר את בעלי הנכסים ולהכניסם לרשת המס תלויה, יותר מאשר בתחומים רבים אחרים, בנכונותו או באי-נכונותו של נישום לדווח, שיטת הדיווח הכללית עשויה להביא להגברת שיעורי הדיווח ביחס לחובת הדיווח הקיימת היום בישראל.

לפי סעיף 131 לפקודה, נישום שהייתה לו פעילות במטבעות דיגיטליים חייב בהגשת דוח שנתי. החל מדוח המס לשנת המס 2018, חובה זו מצוינת בטופס הדוח השנתי (טופס 1301).

אף שלכאורה בישראל אין חובת דיווח בגין החזקת קריפטו, תקנות מס הכנסה קובעות כי נישום שהחזיק ב"נכס חוץ" ששווי ביום כלשהו בשנת המס 2,086,000 ש"ח⁷⁵ או יותר חייב בהגשת דוח שנתי⁷⁶, וישנו חוסר וודאות אם ומתי ייחשב קריפטו כנכס חוץ שחובה לדווח על החזקה בו. זאת בהמשך לשאלות הדנות בסוגיות מקום הנכס ומקום הפקת הכנסה ואי בהירות באשר לאופן קביעת השווי.

עלה כי רשות המיסים לא פרסמה את עמדתה בשאלה אם קריפטו הוא "נכס חוץ" כהגדרתו בתקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון). בכך נוצרה אי-בהירות בנוגע לחבות בהגשת דוחות בגין החזקה של קריפטו ששווי 2,086,000 ש"ח (נכון לשנת 2023) או יותר.

בתשובת רשות המיסים נכתב ששאלת מעמדו של מטבע דיגיטלי לעניין נכס חוץ נדונה בוועדה ברשות הכלכלנית הראשית וכי לקביעה זו השלכות נרחבות מעבר לחובת הדיווח שייתכן להם מענה בדרכים אחרות.

⁷⁵ נכון לשנת 2023.

⁷⁶ תקנה 3(א)(6)(ב) לתקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון), תשמ"ח-1988.



מבקר המדינה מעיר שאם רשות המיסים הגיעה למסקנה שלא נכון לקבוע חובת דיווח על החזקה בקריפטו לפי סעיף זה, מומלץ שתפרסם שחובת הדיווח החלה על "נכס חוץ" לא חלה על החזקת קריפטו וזאת לשם מניעת אי בהירות.

חובת הגשת דוח שנתי בשל החזקת נכס דיגיטלי ששווי מעל 200,000 ש"ח עלתה כהצעת חוק במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (להלן - חוק ההסדרים) לשנים 2021 - 2022 ושוב במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2023 - 2024. להקמת חובת דיווח זו צפויה השפעה חיובית על הכנסות המדינה ממיסים בסכום של כ-0.3 מיליארד ש"ח בארבע השנים הראשונות להפעלתה⁷⁷. הצעת החוק לא נכנסה לחוק ההסדרים בשתי ההזדמנויות.

חובת דיווח על החזקת קריפטו, כפי שעלתה במסגרת חוק ההסדרים, העלתה התנגדות רבה בשוק מסיבות רבות ובהן טענות ולפיהן: (א) היא אינה מגשימה את העיקרון שלפיו המיסוי מתרחש רק בעת מימוש; (ב) יש בה משום אסדרה המכבידה על המשתמשים ועל המשקיעים; (ג) היא טומנת בחובה פגיעה פוטנציאלית בפרטיות, הכרוכה ביצירת מעין "מאגר מידע" ללא הסדר מתאים; (ד) היא מפלה לעומת בעלי נכסים אחרים (כגון ניירות ערך) שאינם נדרשים לדווח אלא במימוש; (ה) היא תיצור למשתמשים בקריפטו תדמית של עברייני מס; (ו) תנאי נדרש לקביעת חובת דיווח הוא פתרון לקושי בתשלום המס.

לפי הדוח על הכנסות המדינה שפרסם משרד האוצר בפברואר 2022⁷⁸, כמחצית מבעלי ההכנסה החייבת בישראל נמצאים מתחת לסף מס הכנסה⁷⁹.

על פי דוח שערכה חברת מחקרי שוק⁸⁰, הסכום הממוצע המוערך של הכנסות לארנק דיגיטלי בישראל בשנת 2023 עומד על כ-130 דולר לשנה. לשם השוואה, בארצות הברית הכנסה ממוצעת לארנק דיגיטלי בשנה זו עומדת על 241.1 דולר ובבריטניה על 110 דולר.

בעלי ארנקים דיגיטליים המחזיקים בהם קריפטו בהיקף כספי נמוך, כמתואר במחקר השוק שהוצג, ולא מגיעים לסף המס, בסבירות גבוהה אף לא היו מייצרים גביית מס בסכום מהותי, אף אם היו מדווחים על ההכנסות מפעילות בקריפטו. מנגד, הדיווח יטיל עול בירוקרטי על בעלי הארנקים הדיגיטליים ועל רשות המיסים בשל ריבוי הדוחות. בהתאם לחובת הדיווח הקיימת היום בישראל, כל מי שביצעו פעילות בקריפטו ולא דיווחו עליה לרשות המיסים, הם בגדר עברייני מס אף אם אינם חייבים במס ולא נפגעה גביית המס בשל אי-הדיווח.

עמדת לשכה מקצועית שהועברה לצוות הביקורת בפברואר 2024, מציעה להחיל חובת דיווח מקלה במקרים בהם ההכנסות נמוכות ועליות הדיווח מכבידות באופן לא סביר. זאת בדומה לרפורמה במיסוי "עסקים זעירים" מינואר 2024 שמתירה ניכוי בשיעור אחיד מההכנסה ולא לפי הוצאות בפועל וכן ללא המצאת אסמכתאות בגינן⁸¹.

עלה כי רשות המיסים קבעה חובת דיווח גורפת על ביצוע פעולות בקריפטו אף שאופי ההשקעה והסכומים משתנים באופן ניכר בין המשתמשים. ציות מלא לחובה דיווח זו עלול ליצור עומס של דוחות שיצריך משאבים נוספים לטיפול בהם בעוד שבחלקם לא צפויה תוספת מס מהותית.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהנושא קיבל התייחסות בדוח הכלכלנית.

מומלץ שרשות המיסים תבצע הערכה מחדש לגבי הטלת חובת הדיווח הגורפת על פעילות בקריפטו באופן הקיים ותשקול לקדם ביצוע התאמות לכללים הקיימים כך שיפשטו ויזילו את

⁷⁷ "תיאור וניתוח הכנסות המדינה בשנת 2022 והצעת התקציב בשנים 2023 - 2024", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4.4.23.

⁷⁸ דוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2019 - 2020 ונתונים ראשוניים לשנת 2021, משרד האוצר, פברואר 2022.

⁷⁹ סף המס הוא סכום ההכנסה שמעליה אדם מתחיל לשלם מס (בהתחשב במדרגות המס, בניכויים ובזיכויים האישיים החלים עליו).

⁸⁰ <https://www.statista.com/outlook/fmo/digital-assets/cryptocurrencies/israel#revenue>

⁸¹ אתר רשות המיסים, <https://www.gov.il/he/pages/pa070124-2>.



הדיווח ויכולו לתרום לשיעור דיווח גבוה וכן יאפשרו לרשות להתמקד בבעלי ההכנסות הגבוהות מתוך שיקולי יעילות וחיסכון במשאבים למערכת המס.

הצהרת הון

סעיף 135 לפקודה מתיר לרשות המיסים לדרוש מנישום להגיש דוח הצהרת הון. דוח הצהרת הון כולל פירוט על נכסיו ועל התחייבויותיו של הנישום. סך ההון הוא ההפרש בין הנכסים שבבעלותו להתחייבויותיו.

בהינתן מפתח ציבורי של ארנק דיגיטלי אפשר לצפות ביתרות בארנק ובפעולות שנעשו בו. פירוט מפתחות ציבוריים של ארנקים דיגיטליים במסגרת הגשת דוח הצהרת הון יאפשר לאמת את הדיווח של הנישום בדוח הצהרת ההון באשר למטבעות דיגיטליים, ודרישה להצהיר עליהם תחדד את הצורך לדווח על נכסי קריפטו ותפחית את הסיכון להשמטת הדיווח עליהם בדוח הצהרת ההון. מעל הכול, באופן זה יתאפשר לקשר בין מספר ארנק ציבורי לנישום, שזהו אחד מהאתגרים הגדולים באכיפת דיווח ותשלום מס על פעילות בקריפטו.

עלה כי רשות המיסים לא פיתחה אמצעים לזיהוי ארנקים דיגיטליים ושייכום לבעליהם וכי לא נוסף שדה דיווח ייעודי בטופס הצהרת ההון שיאפשר זאת ובכך נמנע שיפור יכולתה לאתר מקרים של אי דיווח או דיווח בניגוד לעמדת הרשות של הכנסות מפעילות בקריפטו.

מומלץ שרשות המיסים תקדם פרסומו של טופס הצהרת הון הכולל שדה דיווח ייעודי למספרי ארנקים דיגיטליים שבידי הנישום, ובכך תשתפר יכולתה של הרשות לבצע בקרה נאותה על דיווחי הנישום ולבצע אכיפה יעילה יותר.

בתשובת רשות המיסים נמסר שפותרו יכולות ונרכשו כלים בשנה האחרונה המאפשרים זיהוי ארנקים דיגיטליים ושייכום לבעליהם, ונעשה בהם שימוש במערך החקירות. בנוסף, הרשות כתבה בתשובתה כי טופס הצהרת הון חדש עתיד להתפרסם במהלך שנת 2025 ויכלול שדה ייעודי לדיווח על אחזקת נכסים דיגיטליים, כולל פירוט של מספרי המפתחות הציבוריים לארנקים הדיגיטליים.

מפקחי המס בודקים את דיווחי הנישום בהצהרת ההון באמצעות השוואה בין הצהרות הון שהוגשו בפער של כמה שנים זו מזו (עריכת השוואת הון). כך אפשר לבדוק אם הונו של נישום גדל בהיקף שניתן להסביר באמצעות הכנסותיו המדווחות בשנים של השוואת ההון.

גידול הון שאינו מוסבר עשוי להעיד על העלמת הכנסות ולשמש את רכזי ומפקחי המס ככלי תומך בהליך השומה עצמו ולעיתים אף יהווה צידוק בלעדי לקביעת שומה. הצהרת הון יכולה להצביע על החזקת מטבעות דיגיטליים שפקיד השומה לא קיבל עליהם מידע בשל אי-חובת דיווח, ואיתור גידול הון בלתי מוסבר יכול להצביע על הכנסות מפעילות במטבעות דיגיטליים שלא דווחה.

כיום השוואת ההון נעשית ידנית, דבר הגוזל זמן רב ונתון לאי-דיוקים והטיות הנובעות מפרשנויות שונות. פירוט המספרים הציבוריים של הארנקים הדיגיטליים בשילוב הצהרת הון מקוונת יאפשר ניתוח מדויק ומהיר יותר ויסייע לאתר דיווחים על נכסי קריפטו ולהתאימם לדיווחי הנישומים לאורך השנים.

מיזם ליצירת "הצהרת הון מקוונת" נהגה ואפיונו למערכת הממוחשבת הושלם כבר בשנת 2015, אך המיזם, שכל שנה מאז נכלל בתוכנית העבודה של שני שנים, טרם יצא אל הפועל.

עלה כי עד מועד סיום הביקורת רשות המיסים לא השלימה את המיזם ליצירת "הצהרת הון מקוונת" אף שאפיונו הושלם כבר בשנת 2015 ואף שבכוונו לסייע, בין היתר, בעבודת השומה באופן כללי ובתוך כך גם בנוגע לאימות ובחינה של דיווחים על מטבעות דיגיטליים.

ליקוי זה כבר עלה בעבר בדוחות מבקר המדינה בנושאי "היבטי מועילות של מערכת המס"⁸² ו"פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים"⁸³ והרשות השיבה כי המיזם לא הושלם שכן לא תועדף.

מומלץ כי הרשות תשלים את מיזם "הצהרת הון מקוונת" שיאפשר, בין היתר, לפעול באופן יעיל לאיתור בעלי מטבעות דיגיטליים שלא דיווחו על הכנסה, ובאופן כללי יסייע לאתר תיקים מהותיים לתוכנית העבודה וישמש כלי תומך לשומה.

בתשובת רשות המיסים נכתב שבשנת 2023 נכנס לתוכנית העבודה שלה פרויקט מיכון הצהרת ההון, והוא אף הוגדר פרויקט אסטרטגי. נוסף על כך, גובש ואופייין טופס חדש שיש בו בין היתר שדה ייעודי לדיווח על החזקת נכסים דיגיטליים, כולל פירוט של כתובות ציבוריות. הטופס צפוי להתפרסם בשנת 2025. רשות המיסים ציינה כי הפרויקט לא יצא אל הפועל עד שנת 2024, עקב תיעודף נושאים אחרים ברשות המיסים. כמו כן ציינה הרשות שבשנת 2024 היא החלה בפיתוח מערכת השוואת הון, כהשלמה למערכת הצהרת הון, ובפרויקט סריקה של הצהרות הון קיימות. שלב א' של המערכת אמור לעלות לאוויר עד סוף שנת 2024, וסיום הפיתוח וההטמעה מתוכנן לסוף שנת 2025.

דיווח בפועל

החל מהדוח השנתי לשנת המס 2018 חלה חובת דיווח על פעילות בקריפטו. במערכת המחשוב נוסף קוד המאפשר לרשות המיסים לזהות דוחות אלו. להלן מספר דוחות המס לשנים 2018 - 2022 שבהם דווח על פעילות בקריפטו, כפי שמסרה רשות המיסים בדצמבר 2023.

לוח 2: מספר דוחות המס שבהם דווח על פעילות בקריפטו, 2018 - 2022

שנת המס	מספר דוחות מס שדווח בהם על קיום פעילות בקריפטו
2018	436
2019	325
2020	463
2021	922
2022	397

המקור: רשות המיסים.

מהלוח עולה כי מספר דוחות המס לשנים 2018 - 2022 שבהם הוצהרה פעילות בקריפטו נע בין 325 ל-922 דוחות לשנת מס (כ-500 דוחות בשנת מס בממוצע).

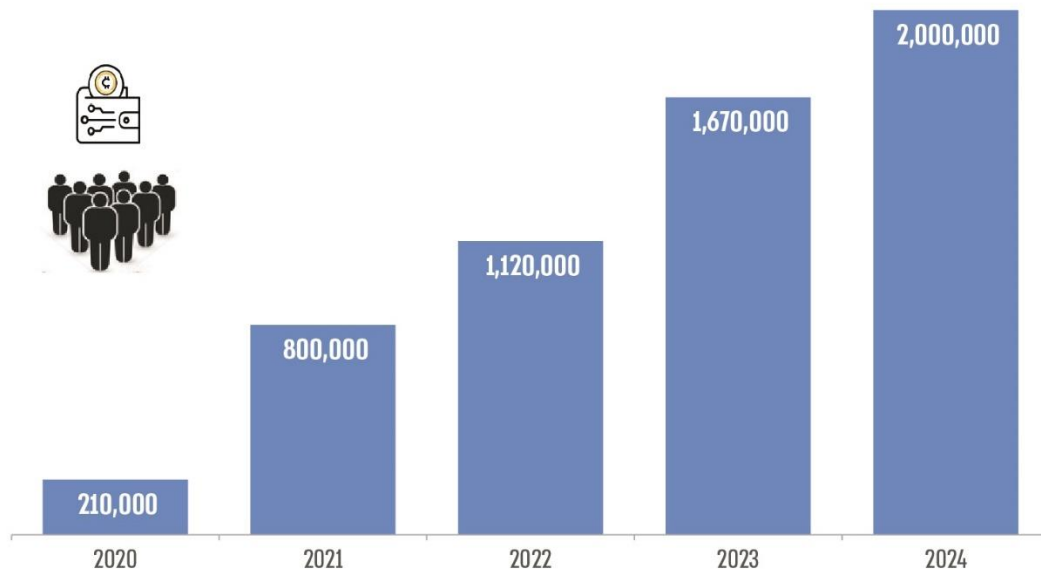
בשל אופיו האנונימי של המטבע הווירטואלי, קשה לקבוע את מספר בעלי הארנקים הדיגיטליים בישראל, שהוא פוטנציאל הדיווח. לפיכך קשה להעריך גם את פוטנציאל המס. במהלך השנים גופים פרטיים וציבוריים העריכו מהו מספר בעלי הארנקים הדיגיטליים בישראל:

1. בדוח הכלכלנית הראשית מנובמבר 2022 הוערך שיש כ-200,000 בעלי ארנקים דיגיטליים בישראל. מפגישות של צוות הביקורת עם גורמים ברשות המיסים, נראה שהם אימצו את ההערכה הזאת.
2. במסגרת דיון בהשתתפות נציגי חטיבת חקירות מס הכנסה מ-29.5.24 הוצג על ידי נציג רשות המיסים נתון לפיו כ-500,000 אנשים במדינת ישראל פעילים בתחום הקריפטו במחזור של כ-120 מיליארד דולר.

82 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - אוקטובר 2022, "היבטי מועילות של מערכת המס", עמ' 116.
 83 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022, "פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים", עמ' 658 - 660.

3. אתר של חברת מחקרי שוק⁸⁴ קובע כי מספר הישראלים שהחזיקו בארנק דיגיטלי בשנת 2020 דומה להערכה שעלתה בדוח הכלכלנית הראשית לגבי שנת 2022, ומצביע על עלייה חדה בכל שנה מאז, בהסתמך על דוחות כספיים של גורמים רלוונטיים בשוק ועל בחינת מאפייני שוק רבים בשוק הספציפי⁸⁵. להלן מספר בעלי הארנקים הדיגיטליים כפי שהוערך ע"י חברת מחקרי השוק:

תרשים 4: מספר בעלי ארנקים דיגיטליים מוערך וצפוי על ידי חברת מחקרי שוק, 2020 - 2024



המקור: אתר STATISTA.

מהתרשים עולה שלפי הערכת חברת מחקרי השוק, מספר בעלי ארנקים דיגיטליים בישראל עלה בשנים האחרונות באופן משמעותי, מכ-210,000 בשנת 2020 לכ-1,671,000 בשנת 2023 ואף צפוי להגיע ל-2 מיליון עד סוף שנת 2024.

4. אתר של ארגון עצמאי שעורך ניתוחים ודיווחים פיננסיים במזרח התיכון⁸⁶ מציג הערכה המתבססת על מחקר שערכה בורסת קריפטו אמריקאית מסוימת, ולפיה, נכון לשנת 2021, ל-28% מהאוכלוסייה בישראל, שהם כ-2.5 מיליון אנשים, יש ארנק דיגיטלי⁸⁷.

Statista 84

<https://www.statista.com/outlook/fmo/digital-assets/cryptocurrencies/israel#users> 85

Al-Monitor 86

<https://www.al-monitor.com/originals/2022/04/report-one-third-israelis-and-emiratis-own-cryptocurrency> 87

cryptocurrency



תרשים 5: מספר בעלי ארנקים דיגיטליים מוערך בישראל בשנים 2022 ו-2023

המספר של בעלי ארנקים דיגיטליים בישראל

אינו מאומת

?

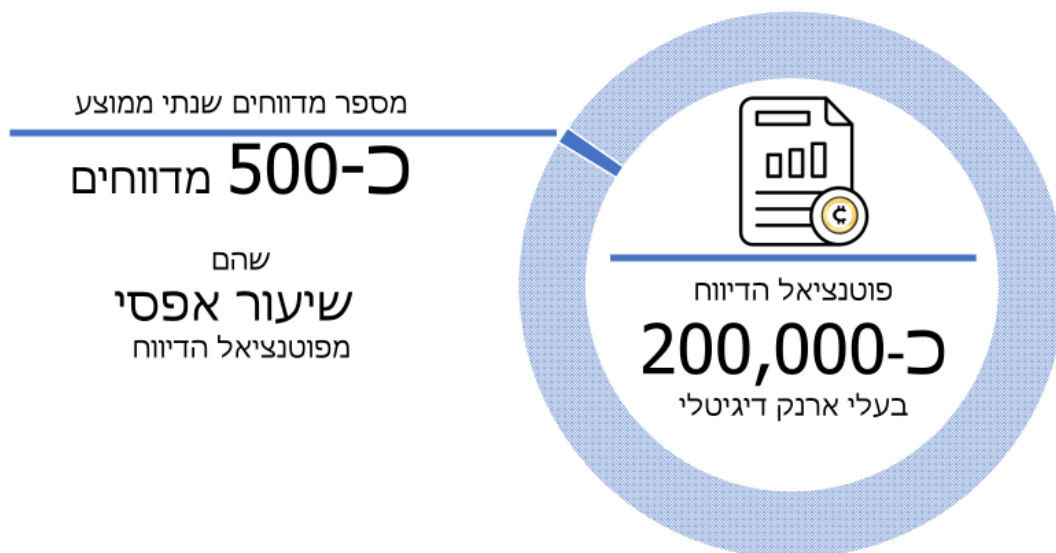
200,000 בשנת 2022	500,000 בשנת 2023	1,670,000 בשנת 2023	2,500,000 בשנת 2022
			בורסת קריפטו אמריקאית

על פי נתוני אתר STATISTA, אתר אל מוניטור, דוח הכלכלנית הראשית ורשות המיסים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים ממחיש את השונות הגדולה שבין הערכותיהם של הגופים בנוגע למספר מחזיקי ארנקים דיגיטליים בישראל בשנים האחרונות, הכלכלנית הראשית העריכה את מספרם בשנת 2022 בכ- 200,000, רשות המיסים הציגה לאחרונה הערכה של 500,000 ואילו באתרים של גופים פרטיים מוצגות הערכות שמספרם בשנים 2022 ו-2023 גבוה ממליון וחצי.

בשל אופי השימוש בקריפטו, הכרוך בפעולות רבות, ועל רקע קביעתה של רשות המיסים כי כל פעילות מימוש, לרבות החלפה בין מטבעות, חייבת בדיווח, היה מצופה שמספר הנישומים המדווחים בכל שנה יהיה תואם למספר בעלי הארנקים הדיגיטליים.

תרשים 6: מספר הדוחות השנתיים הממוצע שבהם דווחה פעילות בקריפטו מתוך פוטנציאל הדיווח המינימלי המוערך, 2018 - 2022



על פי נתוני רשות המיסים ודוח הכלכלנית הראשית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתוך פוטנציאל הדיווח המוערך המינימלי, העומד על 1,670,000-200,000 בעלי ארנקים דיגיטליים בישראל, שיעורם של המדווחים בפועל על פעילות במטבעות דיגיטליים אפסי ומסתכם בכ-500 דוחות מס בממוצע בשנה בשנות המס 2018 - 2022.



עלה כי רשות המיסים לא בחנה את פוטנציאל המס הקיים בשוק הקריפטו בכלים שבידיה, וכי היא מסתמכת על הערכה שאינה מעודכנת. יש בכך כדי להעיד על תשומת הלב המועטה לקידום הנושא ועל יכולתה לשפר את שיעור המדווחים על פעילות בקריפטו.

היעדר הערכות או הערכות בחוסר יוצרים תמונת מצב שגויה שמקשה להתמודד עם חוסר הדיווח על פעילות בקריפטו, לרבות בנוגע לאיתור הבעיות, להכנת תוכנית עבודה, לקביעת יעדים להגברת הדיווח ולמקסום גביית המס בגין הכנסות מפעילות בקריפטו.

מומלץ שרשות המיסים תמפה את הגורמים לשיעור הדיווח הנמוך על פעילות ממטבעות דיגיטליים ותבנה תוכנית להתמודדות עם המצב הכוללת הצבת יעדים וקביעת דרך הפעולה שתביא להגדלת היקפי הדיווח.

הגשת דיווחים על רווחים מקריפטו שלא במועד

אי-דיווח

בשיחות שערך צוות הביקורת עם גורמים בשוק הקריפטו ועם מייצגים מול רשויות המס הם ציינו כמה גורמים עיקריים לאי-דיווח או לדיווח מאוחר על ההכנסות בקריפטו:

1. חוסר ידיעה הנובע מהסברה חסרה⁸⁸.
2. קושי בשחזור תיעוד לפעולות בשנים קודמות⁸⁹.
3. מורכבות החישוב - קושי לקבוע עלות ושווי, וקושי לחשב עצמאית ללא שימוש בתוכנות ייעודיות בשל ריבוי פעולות וחשש מחישוב שגוי או מתוצאה שאינה מבטאת מס אמת⁹⁰.
4. קושי בתשלום המס - קושי מהותי בהכנסת כספים שמקורם בפעילות קריפטו לבנקים המסחריים, גם אם כספים אלו נועדו רק לתשלום מיסים. הדבר כרוך בסיכון להיקלע להליכי גבייה ממושכים, קשים ויקרים⁹¹ ללא יכולת להסדיר את חוב המס.
5. מורכבות הדיווח השוטף - תדירות הדיווח גבוהה, והטפסים אינם מותאמים⁹².
6. עלויות גבוהות - דיווח ותשלום המס כרוכים בעלויות גבוהות. מורכבות המיסוי מעלה את הצורך בשימוש במייצגים, בתוכנת חישוב ובגורמים עסקיים כדי להכניס למערכת הבנקאית בישראל את הכספים הדרושים לתשלום המס.

⁸⁸ ראו להלן פרק "הסברה".

⁸⁹ ראו להלן פרק "דיווח".

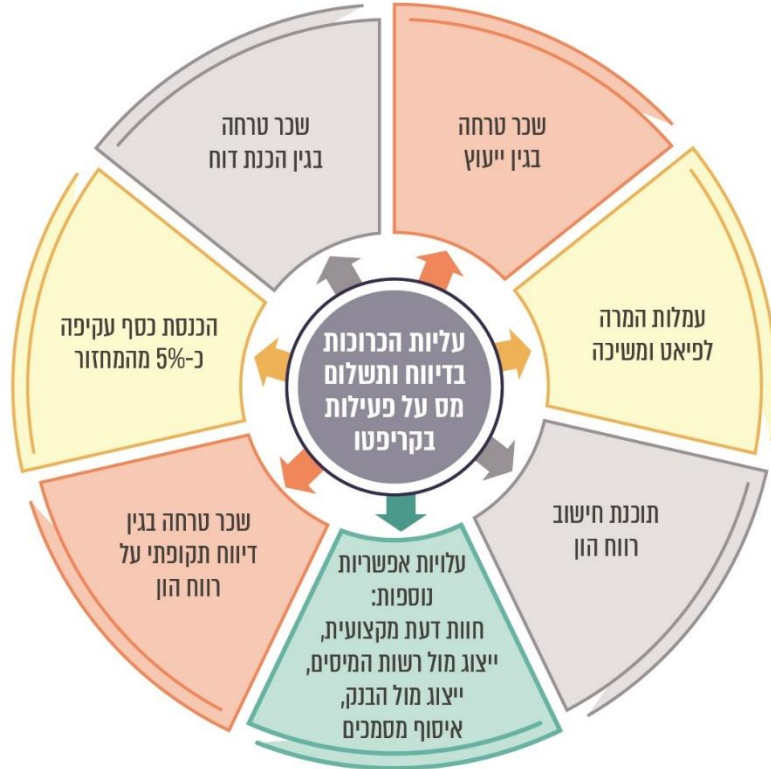
⁹⁰ ראו להלן פרק "משאבים לטיפול שומתי".

⁹¹ ראו להלן פרק "תשלום המס".

⁹² ראו להלן פרק "דיווח".



תרשים 7: עלויות אפשריות הכרוכות בדיווח ותשלום מס בגין הכנסות ממטבעות דיגיטליים



התרשים ממחיש כי הגשת דיווח ותשלום מס על רווחים ממטבעות דיגיטליים כרוכים בעלויות רבות נוסף לתשלום המס, היכולות לעיתים להסתכם ביותר ממחצית הרווח שהופק. בהן עלויות הקשורות בשכר טרחה לבעלי מקצוע ושכר טרחה לגופים עסקיים המספקים שירות המרה לפיאט לצורך תשלום המס בשיעור של כ-5% ממחזור ההכנסות. במקרים רבים יש עלויות נוספות.

אי-דיווח לרשות המיסים על הכנסות או דיווח באיחור עלולים לגרור ענישה כספית ולעיתים אף ענישה פלילית על הנישום, למשל: (א) קנס על אי-הגשת דוחות⁹³; (ב) קנס מינהלי (כחלופה להליך פלילי)⁹⁴; (ג) עיצום כספי בשל אי-הגשת דוח מקוון⁹⁵; (ד) מאסר⁹⁶.

סנקציה נוספת שאפשר לנקוט במצב של אי-דיווח על הכנסות קבועה בסעיף 194 לפקודה. סעיף זה מאפשר בין היתר לקבוע שומה לאדם שלפקיד השומה יש סיבה לחשוש שמס על הכנסה מסוימת לא ייגבה ואם השומה לא שולמה. במקרה זה רשאי פקיד השומה לבקש מבית המשפט המוסמך לתת צו על עיקול רכושו ואף על תפיסתו⁹⁷.

מבין התיקים שנצפו בביקורת ושטופלו במישור האזרחי והפלילי, הטיפול כלל סנקציות אזרחיות, בהן עיקול ארנקים דיגיטליים לאחר הפעלת סעיף 194 לפקודה, חילוט ארנקים דיגיטליים והגשת כתבי אישום.

93 בהתאם לסעיף 188 לפקודה.
 94 בהתאם לחוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985 והתקנות שהותקנו מכוחו.
 95 בהתאם לסעיף 195 לפקודה.
 96 בעבירה לפי סעיפים 216 או 220 לפקודה.
 97 סעיף 194(ג) קובע כי במקרים "בהם לא שילם הנישום את המס או לא נתן את הערובה לפי סעיף קטן (א)(1), רשאי בית המשפט המוסמך על פי בקשת פקיד השומה, לתת צו, אף שלא בפני הנישום... על עיקול רכושו ואם נוכח כי יש חשש סביר שהמס לא ייגבה וכי אין די בעיקול כדי להבטיח את גבייתו – על תפיסת רכושו."



דיווח מאוחר שלא בדרך של גילוי מרצון

בשנים 2011 - 2019 קבעה רשות המיסים בהוראת שעה אפשרות לדווח בדיעבד על הכנסות ונכסים שלא דווחו כנדרש בחוק באופן מוסדר בנוהל הכולל, בין היתר, חסינות מהליך פלילי ובחלק מהשנים גם הקלות בתשלומים בגין הפרשי הצמדה. האפשרות לבצע "גילוי מרצון" באופן מוסדר תמה בסוף שנת 2019 ומאז אין הליך מוסדר לדיווח מאוחר.

יצוין כי הוראת ביצוע 3/2018 המסדירה את "אופן הטיפול בבקשת נישום לתיקון דו"ח על ההכנסות שהוגש על ידו לפקיד השומה", מאפשרת דיווח מאוחר, אם כי תיקון שאין מקורו בטעות חישוב או תיקון טכני הם תיקונים "מהותיים" הכפופים לבחינה ולאישור של פקיד השומה ולחשיפה פלילית. כמו כן הוראת הביצוע לא חלה על שומות שהתיישנו בהתאם לסעיפים 145 ו-147 לפקודה⁹⁸.

חוסר הוודאות במיסוי בתחום הקריפטו, השינויים שחלו בכללי המיסוי במהלך השנים, מורכבות הדיווח ועלותו, חוסר מודעות, חשש מחשיפה פלילית וחשש מטיפול לא אחיד מצד משרדי השומה - כל אלה מצמצמים את הנכונות לפנות לדיווח מאוחר על הכנסות מפעילות בקריפטו. במצב הנוכחי עומדות בפני הנישומים המעוניינים לדווח כמה אפשרויות:

1. "לשבת על הגדר", אם בהמתנה להתבהרות של אופן המיסוי בתחום באופן כללי ואם בהמתנה לפרסומו של הליך גילוי מרצון. מפגישות שערך צוות הביקורת עם נציג מהלשכות המקצועיות, נראה כי זו הבחירה הרווחת כיום בקרב בעלי הכנסות גבוהות מקריפטו.

2. בעיקר בתיקים עם הכנסות גבוהות, יש הבוחרים לפנות באמצעות מייצגים לאחד מפקידי השומה ולנסות להגיע להסכמות לפי עקרונות גילוי מרצון שהיו עד תום שנת המס 2019, ולגבש יחד הסכם שומה אזרחי רגיל. במקרים אלו כל משרד שומה פועל לפי שיקול דעתו, היות שלא נקבעו קווים מנחים לאופן הטיפול, המסמכים הנדרשים, אופן גביית המס וסנקציות שניתן להטיל בגין הדיווח באיחור או העלמת המס.

עלה כי רשות המיסים לא העבירה למשרדי השומה הנחיות סדורות למקרה של פנייה אל משרד שומה כדי לדווח בדיעבד על הכנסות מפעילות בקריפטו ולגבש הסכם שומה. חוסר האחידות בטיפול במקרים אלו בין פקידי השומה עשוי להביא לפגיעה בכללי המינהל התקין ובמילוי חובתה של רשות המיסים ליצור אחידות ומדיניות שוויונית כלפי כלל הנישומים.

מומלץ כי נוכח ההערכה על ההיקף העצום של אי-דיווח על רווחים מקריפטו⁹⁹, תעביר הרשות הנחיה למשרדי השומה כיצד יש לפעול במקרים שבהם הנישומים או מייצגם פונים עצמאית אל פקידי השומה לשם הסדרת אי-הדיווח על הכנסות מפעילות בקריפטו בשנים הקודמות.

3. הגשת דוחות באופן רגיל (כשומה עצמית) שהנטייה לעשות כן תהיה במקרים שבהם:

א. קיים חשש נמוך שיתגבש אישום פלילי, למשל בשל הכנסות נמוכות או בשל גיל מבוגר.

ב. הגשת שומה עצמית הנסמכת על חוות דעת מקצועית מרואה חשבון או מעורך דין. דרך זו נוחה גם למי שבוחר בנקיטת עמדות שנויות במחלוקת, פעמים רבות בהסתמכות על "שיטת מצליח"¹⁰⁰. אם כללי המיסוי אינם קבועים בחקיקה הראשית, נקיטת עמדות הסותרות את הכללים שפורסמו, נתפסת כלגיטימית.

⁹⁸ סעיפים אלו קובעים את התקופה שבה ניתן לקבוע שומה לדוח שהוגש, כשלאחריה חלה התיישנות.

⁹⁹ ראו להלן פרק "דיווח".

¹⁰⁰ כינוי לשיטה שכמוה כ"הימור". בתקווה שהדוח לא ייבדק או לא ייכנס לתוכנית עבודה. לשיטה זו סיכויי הצלחה גבוהים במקרה שכוח האדם מצמצם וכמות הדיווחים גדלה.



בנובמבר 2023 מסרו נציגי רשות המיסים לצוות הביקורת שמדיניותה היא שאין לקלוט בהליך הרגיל דוח שכולל דיווח בדיעבד על הכנסות אלא להעבירו למחלקת החקירות.

עלה כי משרדי השומה אינם מעבירים למחלקת החקירות פרטים על נישומים שהגישו בעיכוב ניכר דוחות שנתיים שבהם דיווח על הכנסות החייבות במס, בין היתר בנוגע לרווחים מקריפטו, וממילא לא נבחן בעניינם טיפול במישור הפלילי.

עוד עלה כי רשות המיסים לא קבעה עקרונות טיפול לגבי דיווחים על הכנסות מפעילות בקריפטו בדיעבד שנעשים בדרך של שומה עצמית. בדרך זו גוברים הסיכויים לדיווחים בניגוד לעמדת הרשות.

מומלץ שהרשות תפעל להסדיר את אופן קליטת הדוחות שמוגשים בגין הכנסות מפעילות בקריפטו שלא דווחו בשנים קודמות ותקבע קריטריונים שלפיהם ייקבע אם להכניס תיק לתוכנית העבודה, להעבירו לטיפול במחלקת החקירות או לבחון הטלת סנקציות כספיות שהחוק מאפשר להטיל¹⁰¹.

גילוי מרצון והסדרת דיווח בדיעבד

משנת 2011 פורסם במסגרת הוראת שעה (שהוארכה) הליך גילוי מרצון על נכסים והכנסות שלא דווחו במועד; פורסמו נוהל גילוי מרצון לשנים 2011 - 2012, נוהל גילוי מרצון לשנים 2014 - 2017 ונוהל גילוי מרצון לשנים 2017 - 2019 (להלן - הנוהל לגילוי מרצון).

בנוהל מצוין כי מטרת ההליך היא לאפשר למי שעברו על חוקי המיסים לתקן את דיווחיהם ולדווח נתוני אמת. לשם כך רשות המיסים, בתיאום עם פרקליטות המדינה, מתחייבת שלא יינקטו הליכים פליליים נגד מי שיבצע גילוי מרצון בתנאים המפורטים בנוהל¹⁰². הנוהל הגדיר בין היתר את התנאים להיכלל בהליך, את מסלולי הדיווח האפשריים, את עקרונות המיסוי ואת מהות החסינות הפלילית וסייגים לחסינות זו.

הנוהל לגילוי מרצון אפשר לנישומים לדווח על הכנסותיהם בדיעבד, לשלם את מלוא המס בתוספת הפרשי הצמדה וריבית ולהימנע מחשיפה לאישום פלילי. הושם דגש על גילוי מקור ההון ששימש לרכישת מקור ההכנסה, ואם הנישום לא הצליח להוכיח כי מדובר במקור הפטור ממס (כגון ירושה) או שההון עבר ברשת המס, הוא נדרש לשלם מס נוסף בשיעור מסוים מההון הראשוני בשיעור מס משתנה עד כדי 50% (מס שולי מקסימלי) במקרים שבהם עלה חשד כי מקור ההכנסה הוא בפעילות עסקית או בשכר (חוקיות גביית תשלום נוסף זה אושררה בבית המשפט).

עלה כי מאז סיום תוקפו של נוהל גילוי מרצון, הרשות לא הסדירה מנגנון לדיווח בדיעבד על הכנסות שלא דווחו כדין. בפועל כל משרד שומה פועל לפי שיקול דעתו של פקיד המס, מה שעלול לגרום למיסוי שאינו שוויוני בלא בקרה לגבי תקינותו.

בתשובת רשות המיסים נכתב שאין שוני בין תחום הקריפטו לתחומים אחרים בעניין דיווח בדיעבד. קיימים מנגנונים לביצוע תיקוני דוחות ופסיקה בנושא, ואף פורסמו הוראת ביצוע 3/2018 וכן הוראת ביצוע 9/2011 שעניינה יחסי גומלין בין הטיפול הפלילי לטיפול האזרחי בתיקי מס הכנסה. נוסף על כך, ב-27.1.20 פרסמה רשות המיסים בקרב עובדיה מכתב ריענון והנחיות נוספות בעניין. רשות המיסים הוסיפה שבכוונתה לפרסם נוהל גילוי מרצון, ובכך לאפשר לנישומים להגיש דוחות מתקנים ושהיא צופה כי ההליך יעודד נישומים רבים שביצעו עסקאות בקריפטו לדווח לרשות המיסים.

בתשובת משרד המשפטים מ-10.7.24 נכתב שרשות המיסים גיבשה נוהל חדש לגילוי מרצון, והנוהל אושר על ידי היועצת המשפטית לממשלה במאי 2024.

101 ראו להלן פרק "הסברה".

102 נוהל גילוי מרצון - הוראת שעה 13.12.17.



הסדרת הדיווח בדיעבד בתחום הקריפטו נדרשת ביתר שאת ביחס לתחומים אחרים, בין היתר, בשל אי-בהירות בנושא חיוב במס, דיווח שאינו מותאם לאופי הפעילות ונסיבות נוספות שבאחריות הרשות ופורטו בדוח זה אשר לכאורה מנעו מנישומים רבים לדווח במועד. חלק מהגורמים בשוק הקריפטו עימם נפגש צוות הביקורת צופים כי גילוי מרצון יגדיל באופן ניכר את שיעור הדיווח ויניב למדינה הכנסות ממיסים במאות מיליוני ש"ח¹⁰³.

בתשובת פורום חברות הקריפטו נאמר שדברי פורום חברות הקריפטו שצוטטו בדוח זה ולפיהם הצפי לגילוי מרצון יגדיל באופן ניכר את שיעור הדיווח ויניב למדינה הכנסות ממיסים במאות מיליוני ש"ח, רלוונטי לגילוי מרצון אנונימי ואילו על פי הנוהל המתגבש, יהיה מדובר בנוהל גילוי מרצון שאינו אנונימי. כלומר, שהנישום יצטרך להיחשף בפני רשות המיסים ורק אז להיכנס איתה למו"מ על השומה המבוקשת. במקרה הזה פורום חברות הקריפטו כותב שהערכתו היא שנוהל גילוי מרצון יכשל כישלון חרוץ ואיש לא יעשה בו שימוש וכי בתצורה שנוהל הגילוי מרצון מתגבש כעת, הוא לא יאפשר גביה של מאות מיליונים אלא ישמש נישומים בודדים בלבד, אם בכלל.

יצוין כי בתחום הקריפטו חלו תמורות רבות מאז סיום תוקפו של נוהל גילוי מרצון, ובהן היקף המחזיקים ושווי של מטבעות מסוימים בשוק גדל מאוד ונוספו בורסות, מטבעות ומכשירים רבים חדשים.

יוער כי פתרון לאי-דיווח על הכנסות בדרך של נוהל המתפרסם אחת לכמה שנים ומאפשר הסדרה בדיעבד של הדיווח החסר או הכוזב, על פני הסדרה באמצעות חקיקה ראשית או משנית, מביא לפגיעה בהרתעה, שהיא מהכלים העיקריים שיש לרשות המיסים כדי לממש את יעדיה ולגבות את המס המגיע מהנישומים במלואו ובמועדו.

יש מדינות בעולם המפעילות נוהל גילוי מרצון קבוע, ובהן ארצות הברית¹⁰⁴, אף שקיימת בה חובת דיווח כללית, ויש מדינות שיצאו לאחרונה בהליך גילוי מרצון ספציפי לקריפטו ובהן בריטניה¹⁰⁵ ואיטליה¹⁰⁶.

הסדרת הדיווח בדיעבד תיצור הזדמנות ראויה להסדיר את המקרים אשר עד כה רבים מהם אינם גלויים לרשות המיסים, להכניסם אל רשת המס, ובכך להגדיל באופן ניכר את גביית המס.

על רשות המיסים לפעול להסדרת הדיווח בדיעבד, כולל לגבי הכנסות מפעילות בקריפטו. מומלץ שהסדרה זו תיעשה בחקיקה ולא באמצעות נוהל זמני בלבד, ובאופן שיאפשר מעקב אחר דיווחים אלו וטיפול אחיד בהם מצד פקידי השומה ויתר יחידות הרשות וכן מומלץ שרשות המיסים תבחן באופן עיתי את תרומת הצעדים שבכוונתה לנקוט להסדרת הדיווח בדיעבד על שיעור הדיווח על פעילות בקריפטו.

103 "בכירי הקריפטו מנתחים: איך רשות המיסים תשפיע על מחזיקי הביטקוין?", אתר ICE, 1.3.24, <https://www.ice.co.il/crypto/news/article/1002861>

104 בתנאי שאי-הדיווח לא נעשה בזדון. ההליך כולל הגנה מנקיטת הליכים פליליים כגון אישום פלילי ושלילת דרכון אמריקאי.

105 בגילוי מדרג ענישה ומספר שנים שיש לדווח, בהתאם לסיבת אי-הדיווח - מאי-ידיעה ועד כוונה לחמוק ממיס.

106 חל על הכנסות שהוכח שמקורן חוקי וכולל מס על ההון המושקע ועל שווי הקריפטו בכל סוף שנה.



הסברה

חטיבת דוברות והסברה ברשות המיסים "אמונה על העברת מידע לציבור בנוגע למדיניות ופעילויות הרשות, זאת באמצעי תקשורת ובאמצעי הסברה נוספים. החטיבה מביאה בפני הציבור את המידע הדרוש לו מול הרשות, הן לעניין מיצוי זכויותיו והן למילוי חובותיו. החטיבה מסייעת בחיזוק ההרתעה הדרושה למילוי תפקידה של הרשות..."¹⁰⁷. מכך ניתן ללמוד כי לצד הרתעה, רשות המיסים רואה בהסברה חשיבות רבה.

חטיבת דוברות והסברה קובעת לכל שנת מס יעדים ומגדירה תוכנית עבודה להשגתם. החטיבה עובדת לפי תוכניות העבודה שמוגדרות מראש וכן מייצרת הסברה ופרסומים אד-הוק. במהלך הביקורת הוצגו לצוות הביקורת תוכניות עבודה של החטיבה לדוברות והסברה לשנים 2018 - 2023.

עלה שעד מועד סיום הביקורת, רשות המיסים לא כללה בתוכניות העבודה של חטיבת דוברות והסברה פעילות הסברה בתחום הקריפטו על אף התפתחות ההסדרה בתחום מיסוי קריפטו גם אחרי שנת 2018 ולמרות שיעור הדיווח הנמוך.

הטמעת כללי מיסוי כרוכה גם בהנגשתם לציבור הרלוונטי באמצעות פעולות הסברה. אמצעי חשוב לשיפור ההרתעה מפני העלמת מס ואי-דיווח יכול להיות פרסום של ביצוע פעולות אכיפה, כולל באמצעות טיפול במישור הפלילי.

1. בשנת 2018 פרסמה הרשות את חוזרי מס הכנסה 5/2018 ו-7/2018 ואת החלטת המיסוי בהסכם 209/18. בד בבד עדכנה את טופסי הדיווח והחלה לפעול להסברה ולאכיפה בתחום הקריפטו. בשנים שלאחר מכן פרסמה כאמור שלושה מסמכים בתחום: עמדה חייבת בדיווח 91/2001, מכתב למייצגים באשר למיסוי NFT ונוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל.

את כללי המיסוי ואופן הדיווח שנקבעו לקריפטו מפרסמת הרשות באופן שוטף הן במסגרת הוראת הביצוע השנתית הנוגעת לשינויים בשידור דוחות ושומות, שמיועדת ליחידותיה ולמייצגים, והן בחוברת "דע את זכויותיך", המיועדת לנישומים ומופצת בעותקים קשיחים במשרדים ובאופן מקוון באתר רשות המיסים.

זאת ועוד, לאורך השנים נציגי הרשות מרצים בכנסים מקצועיים לקהל העוסקים בתחום הקריפטו והרשות מפרסמת בעיתונות הכלכלית בעיקר פעולות אכיפה מוצלחות שביצעה בתחום, למטרת הרתעה.

עלה כי פעולות ההסברה היוזמה של רשות המיסים בתחום מיסוי קריפטו היו בעיקר סמוך לפרסומי חוזרי מס הכנסה בשנת 2018 ומאז ירדו באופן חד. בשנים האחרונות פרסומי הרשות בתחום הקריפטו התמקדו בפעולות אכיפה והגשת כתבי אישום בתחום.

מיעוט או היעדר פעולות הסברה בתחום הקריפטו עלול לפגוע בהגשמת מטרת רשות המיסים בתחום ההסברה - להביא בפני הציבור את המידע הרלוונטי שיאפשר לו למצות את זכויותיו ולמלא אחר חובותיו.

מומלץ שרשות המיסים תגביר את מאמצי ההסברה בתחום מטבעות הקריפטו כדי להעלות את שיעור הדיווח וגביית המס, לצד המשך פרסומים המייצרים הרתעה.

2. בכל אמצעי התקשורת יש עיסוק נרחב בקריפטו, הכולל מאמרים, סקרים והסברה מטעם גורמים פרטיים בתחום. פרסומים אלו גם מקודמים במרשתת, שהיא היום האמצעי העיקרי והכמעט בלעדי לחיפוש מידע. פעמים רבות, פרסומים של גורמים פרטיים (כתוכן שיווקי ואמצעי מכירה) מפרטים את כללי המיסוי, את כל תהליך הדיווח ואת הטפסים הנדרשים ואף



כוללים קישורים לטפסים (שבאתר רשות המיסים) שיש למלא במסגרת הדיווח על פעילות בקריפטו.

בניסיונות חיפוש שערך צוות הביקורת בניסוחים מגוונים במנוע חיפוש מרכזי במרשתת לגבי אופן הדיווח, חבות המס וחישובו בתחום הקריפטו, אתר רשות המיסים לא עלה בתוצאות הראשונות. בשיחה של צוות הביקורת עם נציגת רשות המיסים באוקטובר 2023, היא ציינה כי הרשות אינה פועלת לקידום ממומן בגוגל שכן עלותו גבוהה וההנהלה אינה סבורה שיש להקצות לכך תקציב. כן נטען כי אתר רשות המיסים מספק את המענה.

רשות המיסים פעילה גם ברשתות החברתיות, ואולם בשנים האחרונות הפרסומים בתחום הקריפטו מתמקדים רק בפעולות אכיפה שביצעה רשות המיסים בהצלחה.

הביקורת העלתה כי באתר רשות המיסים אין הסבר מרוכז ויעיל לגבי מיסוי הקריפטו, ואפשר למעשה למצוא בו את החוזרים המקצועיים, עמדות והוראות אחרות של הרשות בתחום רק באמצעות חיפוש ספציפי לפי שם ההוראה שפורסמה. בכך נפגעים מאמצי ההסברה הנחוצים לשם העלאת המודעות בקרב הציבור, לעידוד עצם הדיווח והתאמתו לעמדותיה של רשות המיסים.

מומלץ שהרשות תפרסם במרוכז באתרה במרשתת את כללי המיסוי החלים על הקריפטו, חובות הדיווח ואופן הדיווח השוטף והדיווח בדיעבד, כדי לאפשר לציבור להבין את הנדרש ממנו באופן מלא ופשוט. הדבר עשוי להפחית את חוסר הוודאות ולעודד את המשתמשים לדווח ולשלם במועד את המס כנדרש.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהיא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה ותפעל להקמת דף מרכז באתר הרשות שיכלול את ההנחיות המקצועיות וכן מדריך בנושא "בשפה פשוטה ונגישה לאזרח".

3. כחלק מפעילות הסברה פרסמה רשות המיסים סדרת הסכתים (פודקאסטים) בתחומים שונים. בינואר 2023 פורסם הסכת בנושא מיסוי מטבעות דיגיטליים¹⁰⁸ המסביר בקצרה את עמדת הרשות בנוגע לעקרונות מיסוי פעולות במטבעות דיגיטליים. רשות המיסים מסרה לצוות הביקורת שעד מאי 2024 להסכת זה נרשמו כ-1600 האזנות. כמו כן, באותו חודש פרסמה רשות המיסים ברשת טיקטוק סרטון מידע קצר בנושא מיסוי מטבעות דיגיטליים. סרטון זה קיבל קידום ממומן ועד יולי 2024 היו לו כ-350,000 צפיות. במרץ 2023 פורסם סרטון קצר נוסף ברשת טיקטוק, ללא קידום ממומן, שתוכנו הרתעה מפני חשיפה פלילית בשל אי דיווח על הכנסות מממוש נכס דיגיטלי מסוג NFT. עד יולי 2024 היו לסרטון זה כ-20,000 צפיות.

עלה כי רשות המיסים נקטה פעולות הסברה מגוונות, ובהן פרסום הסכת והעלאת סרטונים לטיקטוק בנושא מיסוי מטבעות דיגיטליים בשנת 2023. יחד עם זאת עלה שעיקר פעילות ההסברה התמקדה בפרסום למי שביקש לדעת וכמעט לא פעלה במרחב שבו ציבור שאין לו מודעות או שנכון לפנות אליו באופן יזום. בכך הרשות מתעלמת מהזדמנות להרחבת הרשת ודווקא בתחום הקריפטו שבו רצון הנישום לדווח הוא שמשפיע בעיקר על היכולת להכניסו ברשת המס ולמסות את הכנסותיו.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל להסברה אינטנסיבית של חובות הדיווח וכללי המיסוי בתחום הקריפטו בכל אמצעי התקשורת כחלק מתוכנית עבודה מסודרת כדי להגיע לציבור רחב ולהגביר מוטיבציה לדיווח.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהיא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה ותקדם פרויקט הסברה ייעודי בנושא מיסוי הקריפטו במסגרת תוכנית העבודה של שנת 2025.

¹⁰⁸ "פודמס פרק 9: זה כסף או נכס? על מיסוי מטבעות וירטואליים", הפודקאסט של רשות המיסים, 19.1.23.

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/pa190123-1>



משאבים לטיפול שומתי

המשאבים המוקצים לטיפול שומתי משפיעים באופן ישיר גם על מספר התיקים המטופלים שומתיים¹⁰⁹. שיעור הדוחות השנתיים שרשות המיסים בודקת בכל שנה לא עולה על 2% מהדוחות¹¹⁰ ואף נמצא במגמת ירידה¹¹¹.

מספר המשתתפים בשוק הקריפטו נמצא בעלייה מתמדת. סביר שככל שיעבור הזמן, תוך ביצוע פעולות לצמצום החסמים לדיווח, כך גם מספר הדיווחים יגדל. על כן נדרשת מוכנות של רשות המיסים לטפל בדיווחים אלו.

חישוב ההכנסה ממטבעות דיגיטליים וחבות המס מורכבים בפרט נוכח חוסר הוודאות המיסויית. ראוי שרשות המיסים תשמש מוקד ידע מקצועי ופרקטי שיאפשר למפקחי המס לבחון את הדיווחים ולקבוע שומות מס בהתאם לעמדת הרשות. טיפול שומתי מקצועי ויעיל בתיקי קריפטו דורש כוח אדם בעל ידע מקצועי ומתעדכן, כלים לבחינת הדיווח ומערכת תמיכה מקצועית שתאפשר לקבוע בזמן סביר שומות מס.

הדרכה

תחום הקריפטו חדיש ומתפתח ושונה במובנים רבים מתחומים אחרים. טיפול שומתי יעיל מחייב הכשרה טובה והיכרות עם התחום - כולל טכנולוגיה, מכשירים פיננסיים ייחודיים לה ואופן הרישום החשבונאי. כן נדרש לרכוש כלים פרקטיים לבחינת הדיווח והחישובים הנוגעים לרכישה, החזקה ומימוש של מטבעות דיגיטליים.

פעמים רבות החישובים המורכבים של ההכנסה החייבת ושל המס הנדרש בתיקי הקריפטו נעשים בתוכנות ייעודיות. שימוש בתוכנות אלו לבדיקת אופן החישוב ותוצאתו וכן הדרכה על אופן החישוב בכלל ובאמצעות התוכנות בפרט חשובים לבחינת השומות ולקביעת מס אמת בתיקים אלו.

משנת 2018 משרדי השומה הזמינו כל אחד מהמפקחים והרכזים לפחות להרצאה בסיסית אחת בתחום הקריפטו במסגרת יום עיון במגוון נושאים או כהרצאה יחידה. ואולם ההדרכה התמקדה בנושאים תיאורטיים.

עלה שההדרכות המועטות שהועברו למפקחי מס הכנסה עד תום שנת 2023 לא סיפקו למפקחים כלים פרקטיים לבניית השומה ויכולת מקצועית ראויה לטיפול בשומות מול מייצגים המתמחים בתחום. זאת ועוד, גם כלים טכנולוגיים לביצוע החישובים אינם בידי רשות המיסים ולפיכך גם אינם זמינים למפקחים.

חטיבת החקירות ברשות המיסים קיימה כמה הדרכות בסיסיות בתחום הקריפטו עד שנת 2023. עם זאת, נמצא כי עובדים אחדים בלבד מהחטיבה עברו הכשרה מעמיקה יותר בתחום. משכך, הידע הבסיסי שקיבלו כלל העובדים בתחום הקריפטו אינו מספק את המקצועיות הראויה לטיפול מיטבי בסוגיות אלו.

עלה כי עד מועד סיום הביקורת מבקרי מע"ם לא עברו כלל הדרכות בתחום הקריפטו.

משרד מבקר המדינה מציין את יוזמת חטיבת החקירות במס הכנסה שבפברואר 2024 החלה בקיום קורס יסודי בתחום הקריפטו הכולל היבטים תיאורטיים ופרקטיים ואותו צפוי לעבור נציג מכל משרד שומה שלאחר מכן ישמש מוקד ידע מקצועי במשרדו בתחום שומות קריפטו. ביוני

¹⁰⁹ אלה לוי-וינריב, "עזיבת עובדים וסחבת בתיקים: מה עובר על רשות המיסים?", גלובס Online, 6.3.24, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001472944>

¹¹⁰ "רשות המיסים מפחיתה את האכיפה על עסקים קטנים. האם אפשר לחגוג?", וואלה, 19.5.22, <https://finance.walla.co.il/item/3507187>

¹¹¹ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - אוקטובר 2022, "היבטי מועילות של מערכת המס", עמ' 60.



2024, לאחר סיום תקופה הביקורת, התקיימו שני קורסים בתחום הקריפטו, שהשתתפו בהם בעיקר עובדי מערך החקירות במס הכנסה, ושהתמקדו בהדרכה מעשית על התוכנות המודיעיניות בתחום הקריפטו שרכישתן הושלמה בשנת 2024.

בתשובת רשות המיסים צוין כי הרשות מתכננת קורס המשך לחקירות ושומה בנושא חישוב המס הנובע ממימוש קריפטו, "וזה יתבצע לאחר שהליך רכש התוכנות הייעודיות יסתיים". "בנוסף, מתוכננים קורסי ריענון לפחות אחת לשנה לנציגים מכל יחידות החקירות והשומה". רשות המיסים הוסיפה כי "שלחה נציגים מיחידות החקירה להשתלמות של לשכת רואי החשבון בנושא "קריפטו ואופן הדיווח", וזאת מתוך ראייה והבנה, כי על מנת לחקור עבירות בתחום זה ואף לזהות נכסי קריפטו לצורך חילוט על החוקרים להכיר ולהבין את התחום ואת אופן הדיווח על רווחי קריפטו".

מומלץ שהרשות תקיים הדרכות לכלל מפקחי המס בדרגי השומה ולמבקרי מע"מ בתחום הקריפטו תוך שימת דגש על מתן כלים פרקטיים לבחינת דיווחי המס, לרבות שימוש בתוכנות שמשפרות את יכולת איתור התיקים, קביעת ההכנסה וחישובי המס.

כלים לחישוב השומה

חישוב רווח הון בקריפטו דומה במהותו לחישוב רווח הון במכירת נכסים אחרים. אולם בשל אופי ההשקעה בקריפטו בעת ריבוי פעולות אי אפשר לבדוק ידנית או באמצעות גיליון אלקטרוני, כי כדי להגיע לתוצאת מס יש לבחון ביחס לכל מטבע שמוחזק את פעולת הרכישה, ההמרה והמימוש (בשווי משתנה). ככל שנישום השתתף בפעולות מורכבות¹¹² יותר ממסחר או מהשקעה רגילה במטבעות דיגיטליים, הבנת הסוגיה ומשמעותה המיסויית וכן החישוב הופכים מורכבים עוד יותר.

בשל מורכבות החישוב פעמים רבות מייצגים נעזרים בתוכנות הקיימות בשוק כבר שנים רבות כדי לאתר את נתיב המטבע ולערוך חישוב הכנסה ומס במקרה של ריבוי ארנקים ופעולות. משיחות של צוות הביקורת עם מייצגים עלה כי אי אפשר לעקוב אחר כל סוגי המטבעות באמצעות התוכנות, ובשל סיבות נוספות נותרים "חורים"¹¹³ שהשלמתם עוברת דרך המייצגים בשיתוף הנישומים. חלקים חסרים שנותרים מתמלאים לפי שיקול דעתם של הנישום והמייצג.

פעמים רבות דיוני השומה מתקיימים בשל הטלת ספק מצד מפקחי המס בשיקול הדעת שהפעילו מייצגים. אולם בתיקי הקריפטו מלכתחילה למפקחים אין יכולת ואמצעים לבחון חישובים מורכבים ולפיכך הם נאלצים להסתמך על חישובים שמציגים מייצגי הנישומים, על שיקול דעתם ועל יושרם.

עלה כי לעורכי השומות ברשות המיסים אין אמצעים מספקים לרבות אמצעים טכנולוגיים נחוצים, כדי לבחון את חישובי ההכנסה והמס שמציגים המייצגים ובכך נפגעת יכולת הביקורת וגוברים הסיכויים למניפולציות ותכנוני מס הנעלמים מעיניהם. דבר העלול לפגוע בביצועיה ובמעמדה של רשות המיסים כגוף מקצועי, ובמצב הקיים נפגעת גם ההרתעה.

ביוזמת חטיבת חקירות ומודיעין החל הליך רכש טכנולוגי של תוכנה ייעודית שתאפשר חישובי רווח הון וחישובי מס לפני כשלוש שנים.

עלה כי הליך רכש טכנולוגי ברשות המיסים שיאפשר את חישוב רווח ההון ואת חישוב המס מהכנסה ממטבעות דיגיטליים, באמצעות תוכנות ייעודיות המצויות בשוק זה שנים, ובפרט בידי המייצגים, נמשך יותר משלוש שנים ולא הושלם עד מועד סיום הביקורת.

חוסר הצטיידות בכלים טכנולוגיים מתאימים במשך שנים מונע מרשות המיסים לעמוד ברמה המקצועית הקיימת בשוק ופוגע בהרתעה ובגביית המס.

112 כדוגמת DEFI.

113 בשל פעולה שנעשתה מחוץ לרשת הבלוקצ'יין. דוגמה לכך יכולה להיות רכישת מטבע וירטואלי מאדם פרטי במזומן כשבמקרה זה העלות אינה מתועדת.



מומלץ כי רשות המיסים תקדים ותפעל להשלמת הפער בינה ובין השוק ביכולת לבחון את חישובי רווח ההון וחישובי המס, בין היתר באמצעות השלמת הליך הרכש הטכנולוגי.

היקף כוח אדם לטיפול בשומות בתחום הקריפטו

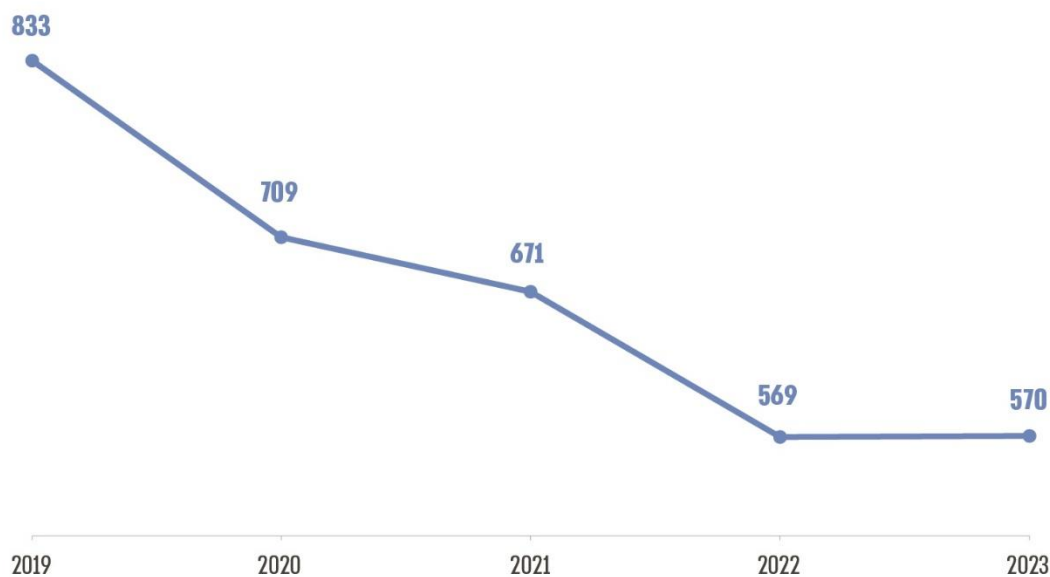
אחת ממטרותיה של רשות המיסים, המוצגות באתר האינטרנט שלה, היא "פיתוח ושימור הון אנושי ערכי ומקצועי"¹¹⁴.

דוח שנתי שמוגש למשרד השומה מנותב לטיפול שומתי באחת מחוליות השומה. בראש כל חוליה עומד רכז מנהל ותחתיו מפקחי מס. רכזי השומה בוחרים את התיקים שאותם יבדקו מפקחי המס בד בבד עם בחירת תיקים הנעשית בידי המטה.

הכשרת מפקח חדש כוללת קורס מפקחים שאורכו כשלושה חודשים, ולאחר השיבוץ במשרדים עוד כשנה של התמחות בעבודה צמודה למפקח מס הכנסה ותיק. לאחר מכן נדרש המפקח לעבור בהצלחה ועדת בוחנים מקצועית. ככל שעובר הזמן נחשף מפקח המס ליותר ויותר סוגיות ומתמקצע. הקריפטו הוא תחום ייחודי שהטיפול בו מורכב ודורש הכשרה תיאורטית ופרקטית.

בשנים האחרונות, וביתר שאת משנת 2019, חלה עזיבה מסיבית של עובדים מנוסים ואף בכירים בהם מפקחי מס הכנסה, מבקרי חשבונות במע"ם ורכזים (כל אלו להלן - עורכי שומות).

תרשים 8: מספר מפקחי ורכזי מס הכנסה, 2019 - 2023



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים ממחיש כי בשנים 2019 - 2023 חלה ירידה של 263 מפקחי ורכזי מס הכנסה. בשנים אלו חלה ירידה בשיעור של כ-31.5% במספר עורכי שומות במס הכנסה. הירידה חלה למרות קליטת עובדים חדשים שסיימו את קורסי ההכשרה.

בשנים 2019 - 2023 נקלטו במס הכנסה 334 מפקחי מס לעומת 597 מפקחי ורכזי מס הכנסה שעזבו באותה תקופה (חלקם בגיל פרישה). כך בפועל בשנים אלו פחת ב-263 מספר המפקחים והרכזים שמהווה ירידה של כ-31.5% במספר מפקחי ורכזי מס הכנסה בשנים אלו.



נתונים שהעבירה רשות המיסים מצביעים על ירידה של 33.8% במספר מבקרי חשבונות ורכזים במע"ם בשנים 2019 - 2023, מ-149 ל-94 בסוף שנת 2023, על אף גיוסי עובדים בשנים 2020 ו-2022.

עלה כי רשות המיסים לא נערכה לשמירה על היקף כוח האדם ולא גייסה די מפקחי מס ומבקרי חשבונות כדי לכסות על הירידה במספר העובדים ובכך נפגעה יכולתה להתמודד עם תחומים מורכבים כתחום הקריפטו ולעמוד ביעדי הגבייה שנקבעו לה.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהיא "פעלה לגיוס עובדים, כאשר בתקופה הנזכרת בדוח התחוללה מגפת הקורונה והמלחמה", ועקב כך כמות המועמדים פחתה במידה ניכרת. רשות המיסים הוסיפה כי "הרגולציה והבירוקרטיה בתחום הגיוס מקשה הן על המועמדים והן על מערכות הגיוס". למרות האמור, רשות המיסים ביצעה מכרזים רבים בשנתיים האחרונות, ונעשו פעולות לגיוס מפקחים.

מחסור בעורכי שומות מנוסים יוצר האטה בקצב הוצאת השומות, בקידום דיונים ובהיקף התיקים המטופלים ברשות ובכך נפגעות גביית המס וההרתעה¹¹⁵. כמו כן, הסתמכותה של רשות המיסים על שומות עצמיות שלא נבדקו בגביית המס לצד שימוש גובר בתכנוני מס אגרסיביים על רקע חוסר דאות מיסויית, פוגעים בהתמודדות המדינה בהעלמת מס ואף במאבק בהלבנת הון¹¹⁶.

בסוף שנת 2023 פרסמה רשות המיסים תוכנית ל"תשלום מענקי שימור והוקרה למפקחים ולמבקרי חשבונות ברשות המיסים". התוכנית כללה "מענק שימור" למפקחים ולמבקרי החשבונות הצעירים בארגון (עד 10 שנות וותק) בסכום של 36,000 ש"ח, הגבוה משמעותית מ"מענק ההוקרה" שניתן למפקחים ומנהלי החשבונות הוותיקים מהם העומד על 10,000 ש"ח. בהתאם לתנאי התוכנית, מענקים אלו יצורפו לשכר ברוטו וישולמו בשתי פעימות על פני שנתיים. בנוסף, נקבע בתכנית "מענק חתימה" חד פעמי למפקחים ומבקרי חשבונות חדשים שסיימו את קורס ההכשרה בסכום של 15,000 ש"ח.

עלה כי עד סוף שנת 2023 הרשות לא פעלה באופן משמעותי כדי להפחית את המגמה של עזיבת העובדים, למרות ההשפעה הישירה שיש לכך על עבודת השומה, בין היתר בנושא הקריפטו, ועל הגשמת יעדיה. יתר על כן, הפעולות שנעשו לשימור מפקחי המס בשנת 2023 כללו היבטים כספיים, והרשות לא הגבירה פעילות שימור בהיבטים אחרים שעשויים להיות רלוונטיים למוטיבציה של עובדי הרשות כגון ציון ביצועים טובים, פעולות גיבוש ורווחה וצעדים לשיפור איזון בית-עבודה.

היקף העזיבה הגבוה של מפקחי מס ותיקים ומקצועיים צפוי לפגוע בהכשרה של מפקחים חדשים, הדורשת זמן ומשאבים על חשבון היקף הטיפול השומתי, הנמוך ממילא, וכפועל יוצא עלול להביא להתגברות תכנוני מס שאינם מטופלים, וביתר שאת, בתחום הקריפטו.

על הרשות להיערך לכך שמימוש פוטנציאל הדיווח בתחום הקריפטו, בין היתר בשל הכוונה לחייב דיווח על אחזקת קריפטו, צפוי להביא לגידול של עשרות אלפי דוחות שיוגשו בכל שנה. נוכח מצבת כוח האדם הנוכחית ומורכבות הנושא הרשות תתקשה לממש במרביתם את פוטנציאל גביית המס. עוד מומלץ כי רשות המיסים תבחן אפשרות לשימור עורכי שומות מקצועיים בהיבט רחב הכולל תגמול כספי לצד תגמול שאינו כספי.

¹¹⁵ "מערכת המס עומדת בפני אתגר משמעותי", כלכליסט, 7.2.23.

https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rk6shyets

¹¹⁶ "תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום איסור הלבנת הון גופי האכיפה", רשל"ה, נובמבר 2021.

https://www.gov.il/blobFolder/dynamiccollectorresultitem/nra-enforcement-bodies-2021/he/periodic-docs_nra_enforcement_bodies_2021.pdf

**תמיכה מקצועית**

החטיבה המקצועית ברשות המיסים "אחראית על התוויית מדיניות בנושאים מקצועיים, לרבות ייזום וטיפול בהצעות חוק ותיקוני חקיקה, על מנת להתאים את הוראות החוק למציאות כלכלית משתנה, הכנת חוזרים מקצועיים, הקמת צוותי עבודה לטיפול בנושאי המס והשתתפות בוועדות מקצועיות שונות. כמו כן החטיבה המקצועית אחראית ליישום נכון של הוראות החוק בכל מכלול חוקי המס ולהנחייתם מקצועית של עובדי השדה, כמו כן מטפלת בפניות הציבור הנוגעות להחלטות מיסוי מקדמיות ובנושאי המיסוי הבינלאומיים"¹¹⁷.

כמה מהנושאים שבתחום אחריותה של החטיבה המקצועית נדרשים לטיפול במיסוי הקריפטו. רוב עובדי החטיבה המקצועית הם מפקחי מס בהכשרתם, וגל עזיבת מפקחי המס במשרדי השומה בשנים האחרונות פגע גם במחלקה המקצועית.

הסדרת החקיקה וכללי המיסוי מתגבשים במחלקה המקצועית (בליווי הייעוץ המשפטי וגורמים נוספים לפי הצורך). ההסדרה החסרה, היוצרת כאמור חוסר ודאות במיסוי, מובילה לנטייה גוברת לפנות למחלקה המקצועית לשם קבלת החלטות מיסוי¹¹⁸.

בקצב השוק המהיר של הקריפטו פעמים רבות נדרשת ודאות מיסויית בתוך זמן קצר. לעיתים אפשר ללמוד את עמדת רשות המיסים מהחלטות מיסוי שניתנה לאדם אחד ושמתפרסמת ובכך לסייע לציבור שלם ולהפחית את הבקשות להחלטות מיסוי פרטניות. בלוח להלן מצויינים נתונים על מספר החלטות המיסוי שפורסמו באתר רשות המיסים בשנים 2018 - 2023:

לוח 3: מספר החלטות המיסוי שפורסמו באתר רשות המיסים, 2018 - 2023

2023	2022	2021	2020	2019	2018	
0	11	15	28	9	44	החלטות שפורסמו
0	0	0	0	0	2	מתוכן בקריפטו

המקור: אתר רשות המיסים.

מהלוח עולה כי מספר החלטות המיסוי שמפרסמת הרשות נמצא במגמת ירידה עד כי בשנת 2023 לא פורסמו החלטות מיסוי כלל. מתוך החלטות המיסוי שפורסמו בשנים 2018 - 2023 ובכלל, רק שתיים מהן בתחום מיסוי הקריפטו והן פורסמו לפני יותר מחמש שנים.

יצוין כי ביוני 2024, לאחר תום תקופת הביקורת, פורסמה תמצית מהחלטת המיסוי 5711/24. החלטת המיסוי ניתנה לגבי אחת מחמש החברות המחזיקות ברישיון "נותן שירותים פיננסיים" מטעם רשות שוק ההון והעוסקות במסחר ובהמרת נכסים דיגיטליים עבור לקוחותיהן. החלטת המיסוי קובעת מנגנון לניכוי מס במקור מרווח ההון שיוצר ללקוחות בתנאים מסוימים באמצעות מכירה או המרה של הנכסים הדיגיטליים שנעשית עבורם על ידי החברה. החלטות מיסוי דומות ניתנו בעבר לגבי חברות אחרות המחזיקות ברישיון ועוסקות במסחר והמרה של נכסים דיגיטליים, אך לא פורסמו.

נציגי רשות המיסים מסרו לצוות הביקורת בינואר 2024 שפניות רבות המגיעות למחלקה בבקשה לקבל החלטת מיסוי בתחום הקריפטו, מסתיימות בהסבר בעל פה של עמדת רשות המיסים ולא מועלות על הכתב וממילא אינן מתפרסמות.

עלה כי משנת 2019 ועד למועד סיום הביקורת רשות המיסים לא פרסמה החלטות מיסוי בתחום הקריפטו על אף חוסר הוודאות המיסויית השורר בתחום ולמרות פניות של נישומים לקבל החלטות מיסוי שעשויות להבהיר לקהל רחב את עמדת הרשות בסוגיות מהותיות בתחום הקריפטו.

אתר רשות המיסים.

117

"החלטת מיסוי" היא החלטה בכל הנוגע לחבות המס, תוצאות המס או ההשלכות על חבות המס בשל פעולה, שביצע מבקש החלטת מיסוי או בשל הכנסה, רווח, הוצאה או הפסד שהיו לו (אתר רשות המיסים).

118



חוסר ודאות מיסויית והקושי בקבלת החלטת מיסוי עשוי לדרבן נישומים להגיש את הדוחות גם אם עמדתם שנויה במחלוקת, תוך גיבוי בחוות דעת מקצועית חיצונית. במצב זה, עם פרסום עמדת רשות המיסים, עשויים הנישומים לגלות שהגישו דוח שגוי ואף להיות חשופים להטלת סנקציות עונשיות.

בתשובת רשות המיסים נכתב שפניות המגיעות למחלקה המקצועית בבקשה לקבל החלטת מיסוי בתחום הקריפטו, נמצאות לרוב לא מתאימות למתן החלטת מיסוי.

על רשות המיסים להשלים את ההסדרה בתחום הקריפטו: אשר לסוגיות שטרם הוסדרו ושמתיבקות לגביהן החלטות מיסוי, עליה לקבוע החלטות מיסוי ולפרסם אותן ובכך להפחית את חוסר הוודאות ולצמצם דיווחים המנוגדים לעמדתה תוך ניצול היקף הטיפול הנמוך ממילא בדיווחי הנישומים.

פעולות מודיעין ואכיפה

בהיעדר חובת דיווח ובשל מאפייני הפעילות בבלוקצ'יין לרבות הביזור שאין בו גורם מפקח לפנות אליו לצד האנונימיות המאפיינת את הטכנולוגיה, שמקשה לייחס הכנסות לאדם מסוים, היקף הדיווח על הכנסות מפעילות בקריפטו תלוי במידה רבה מאוד במוטיבציה של הנישום לדווח ולשלם את המס.

בפגישות של צוות הביקורת עם רואי חשבון וגורמים בתחום הם ציינו כי הרצון לדווח על פעולות בקריפטו אינו מגיע לכדי מימוש, בין היתר, עקב חסמים וקשיים מהותיים מצד הרשות לכל אורך התהליך.

התחקות אחר היקף הכנסותיו של אדם וחבות המס בקריפטו מחייבת לשייך את מספר הארנק הדיגיטלי לבעליו. משכך, מספר ארנק בלי אפשרות לקבוע מי בעליו או קבלת מודיעין על אדם או חברה המבצעים פעולות בקריפטו בלי קבלת מספר הארנק הדיגיטלי שדרכו מבוצעות הפעולות בקריפטו, לא מאפשרים לקבוע שומה או לבסס אישום פלילי במקרים הרלוונטיים.

אפשר להתמודד עם האתגרים של אי דיווח על הכנסות מפעילות בקריפטו באמצעות הסדרת כללי המס, הסברה ואכיפה שיעודדו דיווח עצמי או באמצעות שימוש בכלים מודיעיניים וטכנולוגיה לאיתור בעלי ארנקים דיגיטליים באופן יזום.

יוזמות לאיתור מחזיקי קריפטו

במהלך השנים הוצעו ברשות המיסים כמה יוזמות לאיתור נישומים עם הכנסות מפעילות בקריפטו, למשל:

1. רכז באחד משרדי השומה, שגילה עניין בתחום, איתר רשימה של 97 נישומים שהשקיעו בביטקוין, והיו בידיו פרטים על תאריכי הרכישה והעלות בלבד. הרשימה רוכזה והועברה בשנת 2022, באמצעות סמנכ"ל מס הכנסה, אל פקידי השומה, והם התבקשו לפנות אל כל הנישומים ולברר אם יש להם ארנק, אם נעשו פעולות, אם דיווחו, ובמקרים המתאימים לערוך שומה או להפנות ליחידת יהלום לצורך טיפול במישור הפלילי במקרה של תיקים בסכומים גדולים. בפעולה זו נמצאו מתאימים לטיפול ונקבעה תוספת מס בשומה בשני תיקים בלבד. יתר התיקים לא טופלו שומתית אם משום שההכנסות כבר דווחו ואם משום שטרם מומשה ההשקעה או שמומשה אך תוספת המס נמוכה.

2. רשימה נוספת היא תוצר יוזמתו של מפקח מס באחד משרדי השומה שבכפוף לאישורים מהגורמים הרלוונטיים ברשות קיבל לידיו רשימה של כ-300 תיקים של נישומים שמימשו מטבעות דיגיטליים מבורסת קריפטו ישראלית. הרשימות הופצו אל פקידי השומה באמצעות סמנכ"לית לשומה וביקורת בשנת 2022. בהמשך לכך נפתחו תיקים ונבדקו דיווחים ובמקרה



הצורך נערכו שומות בהסכם. את המהלך ליוותה חטיבת שומה וביקורת והוא הניב הסכמי שומה וכמה תיקים שטופלו במסגרת חקירות (ביחידת יהלום).

3. במחלקת חקירות הצליחו לאסוף מידע ולגבש רשימה של מאות עסקים המקבלים תשלומים בקריפטו. עד מועד סיום הביקורת טרם אותרו פרטי התקשרות לצורך פנייה עתידית אליהם, ולבחירת המשך טיפול במישור האזרחי או הפלילי, לפי הצורך. כיום מטפל בכך עובד במשרה חלקית, ומועד הפנייה הצפוי לעסקים ומשך הטיפול אינם ידועים.

4. איתור נישומים אשר מחזיקים וסוחרים ב-NFT וחקירתם במחלקת החקירות.

עלה כי היוזמות המעטות שננקטו ברשות המיסים לאיתור תיקים, עיקרן היו יוזמות של שני עובדים שעלו ממשרדי השומה וכי עד למועד סיום הביקורת, יוזמה שעלתה בחטיבת החקירות לבניית רשימת עסקים לביקורת טרם קודמה באופן משמעותי. נמצא כי הטיפול ביוזמות נעשה בנפרד ובחטיבות שונות וללא גורם אחד מתכלל שיאפשר גם בקרה אחר הטיפול בתיקים. כמו כן, נמצא כי הנהלת הרשות כמעט לא יזמה בעצמה מהלכים לאיתור תיקים בתחום הקריפטו לצורך הכנסתם ברשת המס.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהרשות נוקטת יוזמות בתחום הקריפטו באופן מתכלל, ובמסגרת שינוי מבנה המודיעין המתוכנן, שאושר לאחרונה על ידי נציבות שירות המדינה, מתוכננת הקמתו של צוות ייעודי לתחום זה. רשות המיסים הוסיפה כי נעשו כמה פעולות מתוכננות, אולם הן טרם הושלמו, לרבות איתור 160 עסקים בתחום הקריפטו ולאחר עיבוד הנתונים שנאספו לגבי עסקים אלו על ידי ה-BI - קביעת אופן הטיפול בהם; הכנת תיקים מבחינה מודיעינית או חקירתית (השלמת ממצאי החקירה בתיקים תלוי בסיום הרכש הטכנולוגי); הקמת מאגר ארנקים ושויות לבדיקה עתידית עד סוף שנת 2024; וכן גיבוש דרך עבודה מודיעינית וביצוע רכש טכנולוגי ייעודי.

מומלץ שרשות המיסים תשלים מהלכים שכבר החלו ותיזום פעולות נוספות לאיתור תיקים בתחום הקריפטו וטיפול בהם, ותקבע גורם מתכלל לטיפול מיטבי ושלם בתיקים שאותרו ביחידותיה.

בחירת תיקי מטה

תוכנית העבודה נועדה לקבוע את מסגרת העבודה בכל שנת מס והיא כוללת תיקים שבחרו חטיבת השומה והביקורת ברשות (תיקי מטה) ומשרדים אזוריים (תיקי שדה) לפי קריטריונים מסוימים. נוכח ריבוי תיקי הנישומים וצורך להתמקד בסוגיות מס או ענפים עסקיים, מתחייבת בחירה מיטבית של הדוחות המיועדים לבדיקה.

החל מדוח שנתי לשנת המס 2018, שבו נדרשה לראשונה הצהרת הנישום על פעילות בקריפטו, עומדת בידי הרשות היכולת לזהות, גם באופן ממוחשב, את התיקים שבהם הוצהרה פעילות בקריפטו ולמקד עבודה בהם.

בביקורת עלה כי רשות המיסים לא קבעה בשום שנה פעילות בקריפטו כקריטריון לבחירת תיקי מטה, ותיקי הקריפטו לא נכללו בתוכנית העבודה של יחידות הרשות. משכך, במישור מס ההכנסה תיקים שבהם הוצהרה פעילות בקריפטו טופלו רק במקרה שנבדקו מלכתחילה בשל סוגיות מס אחרות, ובמישור המע"ם בין השנים 2018 - 2023 נבדקו שני תיקי קריפטו בלבד שעלו גם הם ביוזמת השדה.

מומלץ שרשות המיסים תשקול לכלול את סוגיית הפעילות בקריפטו בתוכנית העבודה של יחידותיה כחלק מתיקי המטה נוכח הנטייה לתכנוני מס רבים בתחומים בהם ההסדרה חסרה וקיים חוסר וודאות מיסויי, כבתחום הקריפטו, והן לצורכי הרתעה.



בתשובת רשות המיסים נכתב שכדי לאתר תיקי קריפטו עם פוטנציאל מיסוי גבוה נדרשים עוד מידעים טכנולוגיים, ומידעים אלה נמצאים בשלבי הטמעה ראשוניים. לאחר הטמעתם תיבחן האפשרות לכלול תיקים אלו כתיקי מטה גם במע"ם. הרשות הוסיפה כי כבר היום תיקים בנושאים אלו עם פוטנציאל מיסוי משמעותי נכנסים לטיפול כתיקי שדה, המאותרים על ידי רכזי השומה.

שיתופי פעולה

קבלת מידע מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

רש"ה היא יחידה במשרד המשפטים המשמשת גוף מודיעין פיננסי העוסק באיסוף דיווחים המעלים חשש להלבנת הון, ניתוחם והעברתם לגופי האכיפה הרלוונטיים.

החלפת מידע ישירה בין רש"ה לרשות המיסים החלה בשנת 2017, לאחר שבחודש אוקטובר 2016 נכנס לתוקף תיקון 14 לחוק איסור הלבנת הון, אשר הגדיר את עבירות המס החמורות (לפי סעיף 220 לפקודה, סעיף 98[ג] לחוק מיסוי מקרקעין [שבח ורכישה] וסעיפים 117[ב] או [3] עד [8] או [ב] לחוק מע"ם) כעבירות מקור, והוסיף את רשות המיסים כרשות המוסמכת לקבל מידע מרש"ה.

כחלק מפעילותה, רש"ה מקבלת דיווחים מתאגידים בנקאיים ומנש"פים על מקרים שבהם טמון סיכון להלבנת הון. דיווחים אלו מחולקים ל"דיווחים רגילים" המופקים אוטומטית וכוללים, בין היתר, פעולה בקריפטו בסכום של 50,000 ש"ח ומעלה, ול"דיווחים בלתי רגילים", שמועברים מתוך חשש להלבנת הון לפי שיקול דעתו של העובד בגוף הפיננסי.

ברש"ה פועל צוות ייעודי לטיפול בדיווחים שבהם היבטי עבירות המס הן הנדבך המרכזי. החלפת המידע בין הרשויות נעשית הן על בסיס בקשת מידע מצד רשות המיסים והן באופן יזום על ידי רש"ה במקרים שבהם אותה חשד לביצוע עבירות מס שהן עבירות מקור. שיתוף הפעולה בין הרשויות כולל גם איתור נושאים לפרויקטים ממוקדים לעבודה משותפת והעברת מידע מודיעיני פיננסי לתמיכה וסיוע בחקירות שמנהלת רשות המיסים בחשדות לביצוע עבירות מס שהן עבירות מקור על פי חוק איסור הלבנת הון¹¹⁹ ו¹²⁰.

עלה שעד שנת 2021, כולל, רשות המיסים לא פנתה לרש"ה בבקשה לקבל מידע בנושא קריפטו, ובשנים 2022 ו-2023 הועברו חמש בקשות בלבד הנוגעות ל-11 מעורבים ושטרם התקבל מידע בגינם. זאת ועוד, ביוזמת רש"ה הועבר לרשות המיסים מידע בנושא קריפטו רק במקרה אחד.

בתשובת רש"ה מ-28.7.24 נמסר ש"רשות המיסים והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור מקיימות שיתוף פעולה בתחום במסגרת פרויקט אופרטיבי משותף שבוצע יחד בשנת 2023, אך טרם הניב תיקי חקירה. רש"ה העבירה לרשות המיסים מידע אודות ארבעה גורמים שנבחנו מול המידע הקיים ברשות המיסים ונמצא כי אותם הגורמים דיווחו כנדרש לרשות המיסים. רשות המיסים ביקשה לבחון האם קיים מידע נוסף ורש"ה בדקה ומצאה כי לא קיים מידע נוסף. בחודש אפריל 2024 פנתה רשות המיסים לרש"ה בבקשה להתנעה מחודשת של הפרויקט ואיתור של אובייקטים חדשים שלא אותרו עד שנת 2023. לאור עומס רב ברש"ה, הנובע במידה רבה ממלחמת חרבות ברזל ופרויקטים נוספים עם רשות המיסים, נענתה רשות המיסים כי בדיקה כאמור תבוצע ברבעון רביעי 2024, בהתאם לאילוצים ולתוכנית העבודה".

בתשובת רשות המיסים נכתב שהיא מקיימת שיתוף פעולה בתחום עם רש"ה, כפרויקט משותף, אולם שיתוף הפעולה טרם הניב תוצאות. רשות המיסים ציינה כי רש"ה העבירה לה מידע על ארבעה גורמים, ונמצא כי אותם גורמים דיווחו לרשות המיסים. רשות המיסים הוסיפה כי

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, דוח שנתי 2022, 19.9.23.

119

לליקויים באשר לשיתוף מידע בין רש"ה לרשות המיסים ראה דוח מבקר המדינה, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור - הטיפול במידע המגלם חשש להלבנת הון ומימון טרור.

120



"ביקשה מידע משלים, אך נענתה כי המידע אינו קיים ברשל"ה. בנוסף, רשות המיסים ביקשה לקבל מידע יזום בגין אובייקטים נוספים, אך נענתה כי יש להמתין עד סוף שנת 2024".

מומלץ כי על רקע שיעור הדיווח הנמוך בתחום הקריפטו והקושי באיתור תיקים, ישקלו רשות המיסים ורשל"ה מתן תיעודף לתחום הקריפטו כפרויקט ממוקד לעבודה משותפת והעברת מידע משמעותי באופן שוטף.

שילוב כוחות של גורמי האכיפה

מדיניות אכיפה משולבת של גורמי האכיפה

בהחלטת ממשלה מספר 4618 מינואר 2006 נקבע המאבק בפשיעה החמורה, בפשיעה המאורגנת ובתוצריהן כיעד ארוך טווח, והוקם "צוות-על"¹²¹ שתפקידו, בין היתר, לאשר תוכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות מתואמות ולהגדיר סדרי עדיפויות לפעולה וליישום על בסיס היעדים והמדיניות שנקבעו. בהתאם להחלטת ממשלה 4618 הוחלט להקים גם "ועדה מתמדת להכוונה ולתיאום הפעילות במאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן"¹²² (להלן - הוועדה המתמדת). תפקידה של הוועדה, בין היתר, לפעול למימוש המדיניות שקבע צוות-העל באמצעות קביעת סדרי העדיפות האופרטיביים לפעילותה, לרבות קביעת יעדים ובקרה על יישום, ותיאום בין גורמי החקירה והאכיפה, המודיעין והאסדרה.

הוועדה המתמדת קובעת משימות לכל אחד מכוחות המשימה, שהם יחידות חקירה משימתיות המורכבות מכוח אדם ואמצעים מרשויות חוקרות שונות הפועלים נגד ארגוני פשיעה מוגדרים או נגד תופעות פשיעה מוגדרות.

נציג רשות המיסים בוועדה המתמדת מסר לצוות הביקורת שבשנים האחרונות צוות-העל אישר את נושא הנכסים הדיגיטליים כנושא חשוב והוא נכלל בגדר הנושאים המחוללים פשיעה, וכן הנחה את הוועדה המתמדת להוציא מהכוח אל הפועל רכש משותף של משטרת ישראל ורשות המיסים של כלים לאיתור ארנקים דיגיטליים ובחינת תכולתם.

עלה כי רשות המיסים לא השלימה הליך רכש של תוכנות טכנולוגיות לטיפול בתיקי קריפטו שהרכש שלהן כבר הושלם במשטרת ישראל, על אף הנחייתו של צוות-העל לקיים הליך רכש לתוכנות אלו.

בתשובת רשות המיסים נכתב שחלק מהרכש הטכנולוגי בוצע לאחר מועד סיום הביקורת, וחלקו טרם אושר. רשות המיסים הוסיפה כי הרכש הנדרש לה כגוף אכיפה כלכלי בתחום המס אינו זהה לרכש הנדרש למשטרת ישראל.

הוועדה המתמדת לא קבעה תוכנית פעולה ספציפית לגבי קריפטו אך הנחתה את כלל כוחות המשימה לפעול בשלב האכיפה לאיתור ארנקים דיגיטליים בעת איסוף חומר ובעת מיפוי נכסים לתפיסה וחילוט. כמו כן נערכו ביוזמתה השתלמויות לחוקרי המשטרה ולעורכי השומות ברשות המיסים בתחום הנכסים הדיגיטליים.

מומלץ כי בשל הקושי לאתר את בעלי הארנקים הדיגיטליים ובשל שיעור הדיווח הנמוך, רשות המיסים תפעל במסגרת הוועדה המתמדת לגיבוש תוכנית פעולה הכוללת מיקוד בתחום הקריפטו החל משלב איסוף המודיעין.

¹²¹ "צוות על" בראשות היועץ המשפטי לממשלה וחברים בו: פרקליט המדינה, המפקח הכללי של המשטרה, מנהל רשות המיסים בישראל ויו"ר הרשות ני"ע.

¹²² בראש הוועדה המתמדת עומד ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה וחברים בה: המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), נציגים בכירים מרשות המיסים, מפרקליטות המדינה, מהמשטרה, מרשל"ה, מרשות ני"ע, משרות הביטחון הכללי ומהמוסד.



בתשובת משטרת ישראל מ-17.7.24 (להלן - תשובת המשטרה) נכתב שהכינוס האחרון של הוועדה המתמדת, בהשתתפות כלל רשויות האכיפה הרלוונטיות וכן חברה אזרחית, יוחד רובו ככולו לנושא הנכסים הדיגיטליים. המשטרה הוסיפה כי מסמך עיקרי לגבי האתגרים וההמלצות גובש ומועבר בימים אלה לצוות-העל וישמש כתוכנית עבודה בנושא לשנים הבאות.

יחידת יהלום ברשות המיסים

מרבית התיקים שלהם משמעות פלילית בתחום הקריפטו מטופלים ביחידת יהלום¹²³. יחידת יהלום היא יחידה ברשות המיסים שמשפתת פעולה עם יחידות אכיפה אחרות, ובכלל זה משטרת ישראל, ומתמקדת בתיקי פשיעה מורכבים בעלי אוריינטציה פיסקלית. אנשי היחידה מוצבים בכוחות המשימה שתחת תוכניות הפעולה של הוועדה המתמדת ותחת פיקוחה.

עד סיום הביקורת טופלו ביחידת יהלום כ-25 תיקים בלבד שבהם הייתה נגיעה לקריפטו. מתוכם שלושה תיקים שבהם האישום הוא אי-דיווח על הכנסה מקריפטו במישור העסקי ושלושה תיקים בסוגיית מסחר בקריפטו. בתיקים האחרים נתגלו מטבעות קריפטו (ארנקים דיגיטליים קרים שאותרו בחיפוש לדוגמה), אך הסוגיה אינה קשורה במישרין לקריפטו.

שלושת התיקים של אי-דיווח על מימוש השקעה בקריפטו עלו מתוך יוזמה של אחד ממשרדי השומה ושאר התיקים הגיעו מהמשטרה במסגרת שיתוף פעולה בין הגופים לטיפול בצד המיסוי הפלילי.

בתשובת המשטרה נכתב כי גילוי יוזמות לאיתור תיקי חקירה על ידי רשות המיסים באופן עצמאי וללא תלות במשטרה, הוא נושא חשוב מאוד שיכול לסייע במלחמה בפשיעה וביצירת מסלול אכיפה מקביל באמצעות מערך המיסוי האזרחי ושיכול לתת מכה כלכלית לגורמי פשיעה ולפיכך יפה שעה אחת קודם.

איתור נתיביהם של מטבעות הקריפטו וחישובי המס לבחינת כדאיות לטיפול או להוצאת כתב אישום מצריכים כאמור תוכנות חישוב ייחודיות. תוכנות אלו קיימות במשטרה, והיא מעניקה לעובדי יחידת יהלום גישה אליהן במסגרת שיתוף הפעולה.

עוד עלה כי למשטרת ישראל סמכויות רחבות לביצוע תפיסות וחילוטים בזמן אמת. ב-2.1.24 צוות הביקורת ביקר במשרדי יחידת יהלום ועיין בתיקי הנישומים שטופלו ביחידה ובהם קשר כלשהו לקריפטו ועלה שבמספר מקרים, תחת שיתוף הפעולה של יחידת יהלום עם משטרת ישראל, בוצעו תפיסות וחילוטים של ארנקים דיגיטליים¹²⁴.

בתשובת המשטרה נכתב ש"שיתוף הפעולה האמור תורם תרומה של ממש לצמצום הפשיעה הכלכלית בתווך האינטרנטי, במסגרתה גורפים עבריינים לכיסיהם רווחי עתק ומשתמשים בפלטפורמה המקוונת כאמצעי לביצוע עבירות פליליות" או לצורך הלבנת כספי עבירה.

עלה כי יחידת יהלום ברשות המיסים העוסקת בטיפול בתיקי פשיעה, מקיימת תלות משמעותית במשטרת ישראל ונסמכת עליה באיתור ובטיפול בתיקי קריפטו, הן כמקור כמעט בלעדי לתיקים והן למעקב אחר נתיב מטבעות הקריפטו, לחישובי ההכנסות ולחישוב פוטנציאל המס למשל משום שאין ברשותה כלים טכנולוגיים מתאימים לכך.

בתשובת רשות המיסים נכתב שבעת שחוקר משטרה מזהה פעילות עבריינית שמתבצעת במטבעות קריפטו שהינה פעילות בקריפטו המהווה אירוע מס, החקירה תבוצע בשיתוף חוקר מס הכנסה. רשות המיסים ציינה כי מרגע שחוקר המס נחשפו לעולם מטבעות הקריפטו ולכלים שבאמצעותם

¹²³ יחידת יהלום (יחידה ארצית לחקירות ומאבק בפשיעה כלכלית) פועלת משנת 2011 על פי החלטת ממשלה מספר 4618 מ-1.1.06. יחידה זו היא יחידת חקירות ומודיעין ונועדה למאבק בפשיעה המאורגנת ופועלת בשיתוף פעולה עם המשטרה ורשויות אכיפה אחרות.

¹²⁴ רע"א 4193-21 ארז שמואלי נ' פקיד השומה היחידה הארצית לשומה (פורסם במאגר ממוחשב, 29.7.21).



ניתן להתמודד עם נושא זה, החלה רשות המיסים לפעול לרכישת הכלים, כדי להתנתק מהתלות במשטרת ישראל.

בתשובת המשטרה נכתב כי "מרבית התיקים בתחום הקריפטו שמטופלים ע"י יח' יהלום הינם בהובלת יח' הסייבר של משטרת ישראל. לרשות המיסים ישנה תלות במשטרה בכל הנוגע לניהול חקירות פליליות, במיוחד כאשר מדובר בעבירות הלבנת הון, שכן הם אינם יכולים לחקור באופן עצמאי עבירות מסוג זה אלא רק במסגרת צח"מ עם משטרת ישראל... ישנו ערך בהחזקת מספר כלים לתחקור ארנקים ולא להתבסס על מערכת תחקור אחת משותפת לכלל הגופים... רצוי שרשות המיסים תשפר את עצמאותה בנוגע לכלי העבודה הבודקים את נושא הקריפטו וזאת, לכל הפחות, לצורך הטלת מס בהליך אזרחי".

מומלץ שרשות המיסים תפעל לשפר את עצמאותה של יחידת יהלום באמצעות הגדלת הכלים העומדים לרשותה באופן בלתי תלוי במשטרת ישראל כך שתוכל להוביל את הרשות לעמוד בעוצמה בחזית המאבק בעבירות מס בכלל ובעבירות שנעשה בהן שימוש בקריפטו בפרט.

חילופי מידע עם מדינות אחרות

כחלק מן המאבק העולמי בהון השחור, באוגוסט 2022 פרסם ארגון ה-OECD את המסגרת שפיתח, תחת מנדט שקיבל מפורום ה-G20¹²⁵, שנועדה לסייע לרשויות המס למסות את תושביהן המשקיעים בקריפטו מחוץ למדינה באמצעות חילופי מידע אוטומטיים. "מסגרת הדיווח על נכסי קריפטו" (Crypto Asset Reporting Framework - CARF) (להלן - CARF) היא תקן דיווח שיחול על גופים וספקי שירות במדינות החברות ב-OECD. למהלך הצטרפו, לרבות בורסות קריפטו, ברוקרים וחברות המפעילות כספומטים של מטבעות דיגיטליים.

לתקן שלושה מרכיבים עיקריים: כללים לאיסוף מידע מס רלוונטי (לרבות היקף הנכסים והישויות המבצעות עסקאות), הקמת גוף רב-צדדי חדש ליישום כללים אלה ופורמט אלקטרוני (XML) לחילופי מידע בין רשויות. המסגרת קובעת בין היתר חובת דיווח על זהות הלקוחות, על המרות בין נכסי קריפטו לכסף פיזי, המרות בין מטבעות דיגיטליים שונים ועסקאות בקריפטו.

כחלק מקביעת המסגרת לדיווח על נכסי קריפטו, נקבעו גם תיקונים לתקן הדיווח המשותף של מדינות ה-OECD (Common Reporting Standard - CRS); בשנת 2014 התחייבה ישראל להטמעתו ובמסגרתו כבר משנת 2019 מקבלת רשות המיסים מידע לגבי חשבונות פיננסיים המוחזקים בחו"ל ושייכים לתושבי ישראל.

את המידע שמגיע בהתאם לתקן CRS מקבלת היום רשות המיסים, הוא מוזן לשע"ם וזמין לעובדים במחשב שע"ם. במסגרת התיקונים צפויים נכסי הקריפטו להתקבל ולהיות מוצגים באותו אופן תחת מסגרת ה-CARF.

ה-CARF מנוסח כחוקים ופרשנות שניתן להמירם לחוק המקומי. תחילת היישום מחייבת השלמת יצירה או התאמה של הסכמים בילטרליים או מולטילטרליים לגבי חילופי המידע וכן יצירת פתרונות IT לתמיכה בחילופי מידע והסכמה על לוחות זמנים מתואמים ליישום הן עבור תקני ה-CARF והן עבור CRS המתוקן¹²⁶.

בשנת 2023 כבר הושלמו מרבית הכלים המשפטיים וחלק מהכלים התפעוליים של מסגרת הדיווח על הכנסות מפעילות בקריפטו (CARF) שנקבעה על ידי ארגון ה-OECD ונועדה לאפשר חילופי מידע

125 פורום שחברים בו שרי האוצר ונגידי הבנקים המרכזים מעשרים הכלכלות הגדולות בעולם ומהאיחוד האירופי. הפורום פועל לשיתוף פעולה וייעוץ בנושאים הקשורים למערכת הפיננסית הבין-לאומית.

126 "Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard", OECD, אוגוסט 2022. <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.pdf>



בתחום זה ברמה בין-לאומית. כמו כן הוקמה "קבוצת CARF" ייעודית שתפקידה לקדם את העבודה. נכון לנובמבר 2023 התחייבו ליישם את ה-CARF כבר 48 מדינות, בהן ארצות הברית, בריטניה ושווייץ, ונכון למועד סיום הביקורת, ישראל טרם התחייבה למהלך. מדינות אלו התחייבו להתאים את החוקים הפנימיים אצלן ל-CARF ולהיות מוכנות להעביר משנת 2027 מידע לגבי שנת המס 2026.

כבר היום יש מדינות שהמידע על משתמשי הקריפטו זמין להן, הן בשל חובת דיווח כללי המושגת אצלן והן בשל מערכת שיתוף מידע עם רשויות הלבנת הון השונה מישראל, שיש בה הפרדה ואין העברת מידע אוטומטית בין רשלי"ה לבין רשות המיסים.

סקר משקיעים שערכה רשות ני"ע בשנת 2021 העלה שכ-70% מהישראלים שמשקיעים בקריפטו, עושים זאת בבורסות זרות¹²⁷. על רקע נתון זה, קבלת מידע בישראל עבור תושבים שמשקיעים בקריפטו בחו"ל, עשויה להיות גורם חשוב להרחבת רשת המס והאכיפה בתחום הקריפטו.

כדי שישראל תוכל להחיל את ה-CARF ובכך ליהנות מקבלת מידע על תושבי ישראל המחזיקים במטבעות דיגיטליים ולהכניסם לרשת המס, עליה, בין היתר, להתחייב ליישום המהלך ולהתאים את החקיקה הפנימית הקיימת, ובין היתר, את פקודת ותקנות מס ההכנסה.

כדי להחיל את ה-CARF, יש להכניס את הגדרת הקריפטו לחקיקה הראשית ולהרחיב את החקיקה הקשורה ל-CRS כך שתחייב את הגורמים המפוקחים בתחום הקריפטו לחובת הדיווח ותחיל את מסגרת הדיווח גם על קריפטו.

רשות המיסים מסרה לצוות הביקורת ב-20.2.24 כי את ההכנה ליישום מסגרת הדיווח על קריפטו מרכז מינהל הכנסות המדינה בשיתוף החטיבה המשפטית והחטיבה המקצועית ברשות המיסים. המלצה להתכונן להחלת ה-CARF כלולה גם בהמלצות המדיניות בדוח הכלכלנית הראשית מנובמבר 2022. עוד נמסר במייל שהנושא קיים בתוכנית העבודה בשנת 2024 לצורך ניסוח טיוטת הצעת חוק בנושא.

עלה כי עד מועד סיום הביקורת רשות המיסים ומינהל הכנסות המדינה קיימו ישיבות מעטות בלבד שבמסגרתן הוגדרה חלוקת העבודה לאיסוף וגיבוש מידע רלוונטי לקידום הנושא, אך טרם נעשו פעולות נוספות לקידום העניין.

זאת ועוד כדי שיהיה אפשר לבצע את חילופי המידע על נכסי הקריפטו, יש ליצור כלים ליישום ובהם יצירת פורמט ממוחשב בשע"ם לקובץ המידע שיועבר במסגרת חילופי המידע בהתאם להגדרות שנקבעו ב-CARF.

עלה כי תוכנית העבודה של הרשות אינה כוללת ביצוע התאמות במערכת שע"ם שיאפשרו להכיל את מסגרת הדיווח על נכסי קריפטו (CARF), ובהתאם טרם החל הפיתוח הממוחשב בשע"ם, אף שנתוני שנת המס 2026 צריכים להיות מוכנים להעברה במסגרת חילופי מידע כבר בשנת 2027.

יצוין כי מדינה שה-OECD יצביע עליה כמדינה שלא אימצה את ה-CARF מסתכנת בכניסה לרשימה שחורה של מדינות מעלימות מס, כפי שהיא נקבעת על ידי ארגונים ומדינות דוגמת האיחוד האירופי או ה-G-20. כניסה לרשימה שחורה עלולה לפגוע במוניטין הפיננסי של המדינה ולכלול הטלת סנקציות ובהן: (א) מניעת ניכויים, זיכויים ופטורים בכל הקשור לעסקאות שנעשו עם תושבי מדינות אלו; (ב) חובת דיווח מוגברות; (ג) מניעת חתימה על אמנות למניעת כפל מס ושקילת ביטול האמנות הקיימות.

בתשובת רשות המיסים נכתב שבמסגרת תכנית העבודה לשנת 2024 של החטיבה המקצועית ושל שע"ם, מבוצע שדרוג תשתיות למערכת חילופי מידע אוטומטים. במסגרת תכנית העבודה לשנת

2025 יבוצעו במערכת חילופי המידע האוטומטים גם ההתאמות שיאפשרו דיווח על נכסי קריפטו (CARF).

עלה כי רשות המיסים לא קידמה באופן משמעותי את הנדרש לשם החלת "מסגרת דיווח בינלאומית על נכסי קריפטו" (CARF) לקראת תחילת חילופי המידע כבר בשנת 2027. בכך גדל הסיכון שישראל תיכנס לרשימה השחורה של המדינות מעלימות המס של ארגון ה-OECD.

בתשובת רשות המיסים נכתב שהרשות, באמצעות נציגיה החברים ב-OECD, משתתפת באופן פעיל בקבוצות העבודה הרלוונטיות, מקיימת דיונים הנוגעים לתפעול בפועל, ופועלת במסגרת תוכנית העבודה השנתית בהתאם לדיונים ולשיתוף המידע בקבוצות אלה. כמו כן ציינה הרשות כי קיימה דיונים לא פורמליים עם הקהילה העסקית כהכנה לדרישות הדיווח הצפויות במסגרת ה-CARF, במטרה ליצור היכרות עם הגורמים הצפויים לדווח בישראל, כל זאת במקביל להמשך קיום הדיונים עם מינהל הכנסות המדינה.

בתשובת מנהל הכנסות המדינה נכתב שהוקם צוות עבודה משותף של רשות המיסים ומנהל הכנסות המדינה להחלת מודל הדיווח גם בישראל ושהצוות החל בעבודתו על התשתית החוקית והטכנולוגית להחלת המודל בישראל.

מומלץ שרשות המיסים תקדם את ההכנות להחלת מסגרת הדיווח הבין-לאומית על נכסי קריפטו כדי שתוכל לקבל מידע על משתמשי קריפטו בישראל שאינם מדווחים על פעולות חייבות במס ולהכניסם לרשת המס.

תשלום המס

תשלום מס מחשבונות בנק בישראל על רווחים ממטבעות דיגיטליים

פעמים רבות נישומים המדווחים לרשות המיסים עומדים בפני חבות מס שעליהם לשלם, הן בשל שומות עצמיות שדווחו והן בשל שומות בהסכם או שומות שנקבעו בבית המשפט במסגרת בירור צווים. חברות ועצמאים נדרשים גם בתשלומי מס שוטפים של מקדמות על חשבון המס השנתי ובגין ניכויים מתשלומים לעובדים ולספקים.

רשות המיסים לא מאפשרת לשלם בקריפטו או במטבע חוץ, אלא בשקלים בלבד ורק מחשבון בנק בישראל על שם הנישום.

הלבנת הון היא פעולה שמטרתה להטמיע רכוש שקשור לפעילות עבריינית ברכוש בעל אופי חוקי ותמים, בלי שיתאפשר להתחקות אחר מקורו הבלתי חוקי. רשלי"ה הגדירה את הסיכון הטמון במטבעות דיגיטליים כגבוה בשל "העדר פיקוח אפקטיבי על השימוש במטבעות ווירטואליים, המאפשרים ביצוע פעולות שונות באופן אנונימי לחלוטין, כך שלא יהא ניתן להתחקות אחר הכספים"¹²⁸.

מכוח החוק לאיסור הלבנת הון, נקבעו סנקציות לתאגיד בנקאי שאינו ממלא את החובות המוטלים עליו ובכלל זה אפשרות להטלת אחריות פלילית כלפי התאגיד הבנקאי או עובדיו והטלת עיצומים כספיים¹²⁹. הבנקים המסחריים בישראל מעמידים קשיים בפתיחת חשבון ובקבלת כספים והוצאת כספים הקשורים בפעילות במטבעות דיגיטליים בשל סיכונים הלבנת הון המיוחסים למטבעות הדיגיטליים¹³⁰, וכפי הנראה גם בשל "תאבון סיכון נמוך" של בנקים מסחריים בישראל ביחס למדינות אחרות בעולם¹³¹.

128 הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום איסור הלבנת הון - גופי האכיפה, נובמבר 2021

129 פרק ה' ל"חוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000."

130 בעניין ההכבדה על פעילות עם הבנקים ראו: מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "משטר איסור הלבנת הון בישראל", עמ' 112 - 115.

131 דוח הכלכלנית הראשית.



בהתאם לכללי הציות וההנחיות שכל בנק קבע לעצמו, הבנקים מבקשים לבדוק את נתיב המטבעות הדיגיטליים כדי לוודא שהכסף "נקי" ולא "התלכלך" בבורסות לא מפקחות או שימש לפעילות לא חוקית, כתנאי לשקול הכנסת הכספים לחשבון קיים.

בפסיקת בית המשפט העליון מפברואר 2022¹³² נקבע שהבנק לא יכול לסרב באופן גורף לבקשתם של לקוחות להפקיד לחשבונם כספים שמקורם במטבעות דיגיטליים רק בשל החשש מאי-עמידה בחובות שהוטלו על הבנק במסגרת המאבק בהלבנת הון ומימון טרור. לבית המשפט הוגש מסמך המפרט את עמדת היועץ המשפטי לממשלה שדן בסוגיה בכללותה ושגובש על סמך מסקנות צוות הכולל נציגים מרשות המיסים, ממשרד המשפטים, מבנק ישראל, מרשל"ה ומרשות שוק ההון¹³³ (להלן - עמדת היועמ"ש). עמדת היועמ"ש משותפת לחברי הצוות מלבד לבנק ישראל, שהגיש את עמדתו בנפרד.

בעמדת היועמ"ש פורטו רשימת נסיבות המפחיתות סיכון להלבנת הון והובהר כי אישור מרשות המיסים על תשלום מס היא נסיבה מקילה אך ורק אם היא מצטרפת לנסיבה מקילה נוספת המנויה במסמך, וזאת בשל האינטרס הלאומי שבגביית המס. עוד נקבע בעמדת היועמ"ש כי עם סיום התקנת צו איסור הלבנת הון על מגזר הנכסים הדיגיטליים¹³⁴, שיקבע את הפעולות שיש לנקוט כדי לנהל את סיכוני הלבנת ההון הכרוכים בפעילות קריפטו, ניתן יהיה להצביע על צמצום של רמת הסיכון בתחום זה. לצד עמדתו של היועמ"ש הועברה גם עמדת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, ולפיה אין להטיל חובה על התאגידים הבנקאיים לתת שירותים בתחום זה, בשל הסיכון הגבוה.

מכוח סמכותו של המפקח על הבנקים פורסמו הוראות ניהול בנק תקין 411 בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור מ-6.3.17 (להלן - נב"ת 411). מטרתו של נב"ת 411 היא קביעת עקרונות לניהול סיכוני איסור הלבנת הון ומימון טרור. ניהול הסיכון מתבצע במסגרת הליך לזיהוי הלקוח, בהתאם לכללים שנקבעו בצו של רשל"ה¹³⁵. ככל שהסיכון גבוה, כך תהליך הזיהוי הנדרש עמוק וקפדני יותר. בעקבות פסק דין ערב ובעקבות כניסתו לתוקף של צו איסור הלבנת הון 2021, נכנס לתוקפו בנובמבר 2022 עדכון נב"ת 411, ובין השאר נקבע בו שבנק אינו מורשה לאסור באופן גורף קבלת כספים לחשבון הבנק רק בשל היותם קשורים עם כספים שמקורם בכספים דיגיטליים.

דוח האסדרה של הכלכלנית הראשית מעלה כי "על אף שההנחיות שהוצגו במסגרת עדכון נב"ת 411... נועדו לצמצם את מרחב התמרון של הבנקים בסירוב קבלת כספים... בפועל הנוהל המוצע משמר את האחריות שיש למערכת הבנקאות, המגובה בשיקול דעת נרחב, בבואה לשקול את הסיכונים שלקוח מעמיד בהקשרים הללו". משוחות שנערכו עם חלק מהגורמים בשוק הקריפטו ועם מייצגים בתחום עולה כי תיקון נב"ת 411 לא שיפר מהותית את המצב ובמקרים מסוימים אף הביא להחמרת הקריטריונים של הבנקים לאישור פעולות בחשבון.

עלה כי בנק ישראל לא הצליח באמצעות תיקון נב"ת 411 למנוע סירוב נרחב לביצוע פעולות בקריפטו בחשבונות בבנקים המסחריים אף אם נועדו לצורך תשלום מס.

במרץ 2024 מסרו נציגי יחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לצוות הביקורת כי החלו לאחרונה לבצע מעקב וניתוח של הבקשות לפעילות בכספים שמקורם בקריפטו וניתוח של סירובי הבנקים המסחריים לכך.

132 ת"א (תל אביב-יפו) 51757-08-18 רועי ערב נ' בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 22.2.21). (להלן - פס"ד ערב). התקבלה תביעה נגד בנק מרכנתיל נגד סירובו לאפשר הפקדת כספים שמקורם בסחר במטבעות דיגיטליים, צוין "שתיקת הרגולטורים באשר לאופן בו על התאגידים הבנקאים לנהוג באשר ללקוחותיהם המתעסקים במטבעות דיגיטליים, יש בה בכדי להוביל לשיתוקם של התאגידים הבנקאיים, אשר מונעים מתוך חשש מפני הטלת סנקציות".

133 ת"א (תל אביב-יפו) 81757-08-18 היועץ המשפטי לממשלה - ב"כ עו"ד שלמה כהן נ' בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ עמדת היועמ"ש (פורסם במאגר ממוחשב, 9.2.20).

134 בנובמבר 2021 נכנס לתוקפו תיקון לצו איסור הלבנת הון החל על נותן שירותי אשראי ועל נותן שירותי בנקס פיננסי.

135 צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001.



בתשובת בנק ישראל נכתב שבהתאם לנתונים הנמצאים בידיו, הוא אינו מזהה סירוב נרחב לביצוע פעולות בקריפטו בחשבונות בתאגידים בנקאיים. כמו כן נכתב ש"גם אם הנתונים שקיימים בידיו אינם משקפים את התמונה המלאה, הרי שבכל מקרה עולה שישנה כניסת כספים שמקורם בקריפטו בהיקפים משמעותיים, הן מנותני שירות במטבע וירטואלי בישראל והן מנותני שירות במטבע וירטואלי זרים."

עלה כי יש סתירה מובנית בפעילותן של רשויות המדינה לגבי מיסוי קריפטו: רשות המיסים מחייבת תשלום מס בגין רווחים מפעילות בקריפטו, שאותו אפשר לשלם רק דרך המערכת הבנקאית; ומנגד, בהסתמך על פירוש האסדרה מצד בנק ישראל ורשל"ה, הבנקים מסרבים בחלק מהמקרים לקבל כספים שמקורם בפעילות בקריפטו, זאת גם לאחר שתוקן נב"ת 411 בעקבות החלטת בג"ץ.

בתשובת בנק ישראל מ-8.7.24 (להלן - תשובת בנק ישראל) נכתב שהנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל מאפשר קבלת כספי מיסים בשל רווחים במקורם בפעילות בקריפטו ישירות לחשבון של רשות המיסים בבנק ישראל ובהתאם לא נכון שניתן לשלם רק דרך המערכת הבנקאית.

משרד מבקר המדינה מעיר שהנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל, שהתייחסות נרחבת לגביו מובאת בהמשך פרק זה ושתחולתו מ-1.1.24 חל רק במקרים בהם המערכת הבנקאית סירבה לקבל את כספי המס וכי הייתכנות לעשות בו שימוש טרם הוכחה ולכן עדיין אינה בגדר נתיב מקביל לתשלום מס בגין הכנסות מפעילות בקריפטו.

במצב הקיים המשקיעים עלולים להימצא במצב בלתי אפשרי¹³⁶, מצד אחד אי-דיווח לרשות המיסים חושף אותם לעבירה פלילית בגין אי-דיווח והעלמת מס ומצד שני, אם ידווחו, ייתכן שלא יוכלו לשלם את המס במועד בשל הקושי שהבנקים מעמידים בהכנסת כספים שמקורם בקריפטו, ועל כן יצטרכו לשלם סכום גבוה יותר בשל תוספת הצמדה, ריבית וקנסות פיגור ואף להתמודד עם הליכי גבייה מצד רשות המיסים.

כך, בסקר מנהלים שנערך באמצעות פורום חברות הקריפטו בקרב מנהלי חברות קריפטו בישראל עלה כי לגבי 66% מהן הבנקים ביקשו לוודא שהחשבון יהיה מנותק מפעילות קריפטו. 75% מהמנהלים העידו כי הבנקים ניסו לגרום להם באופן כזה או אחר להבין שאי אפשר לבצע פעולות עם כספים שמקורם במטבעות דיגיטליים. כ-36% מהם מעידים שחוו קושי בתשלום מיסים דרך הבנק¹³⁷.

בתשובת בנק ישראל נמסר שבנק ישראל אינו מזהה סירוב נרחב לביצוע פעולות בקריפטו בחשבונות התאגידים הבנקאיים, ולא התקבלו תלונות בפיקוח על הבנקים בדמות הקשיים המוצגים בסקר. בנק ישראל ציין כי בפועל יש כניסת כספים שמקורם בקריפטו בהיקפים ניכרים, והשאלה אם הכספים נועדו או לא נועדו לצורך תשלום מס אינה רלוונטית לצורך בחינת קבלת הכספים, זאת גם בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים כפי שקבע ארגון ה-FATF. בנק ישראל מבקש לציין שסקר המנהלים שערך פורום חברות הקריפטו ומוצג בדוח בוצע טרם תיקון נב"ת 411.

פורום חברות הקריפטו מסר בתשובתו כי מאז הוכן המחקר בדק הפורום כמה פעמים אם המצב השתנה, והתמונה שהתקבלה היא שמאז נכנס נב"ת 411 לתוקף לא היה שינוי מהותי, והתמונה נותרה בעינה. כלומר, החברות עדיין מדווחות על קשיים ניכרים בקבלת כספים שמקורם במטבעות דיגיטליים, וכפועל יוצא מכך בתשלום מיסים. פורום חברות הקריפטו הוסיף כי "העובדה היא שהמחקר הזה אכן הוכן ב-2022, ודבר לא השתנה מאז, מה שרק מחמיר ומחריף את הדברים, שכן היו שנתיים לטפל בחסמים הללו".

פעמים רבות חברות אלו נאלצות לפתוח חשבונות המנותקים מפעילות החברה ומשמים לתשלומים הכרוכים בפעילות השוטפת כגון תשלום לספקים, לעובדים ותשלומים למוסדות,

¹³⁶ "סקר מנהלים חברות קריפטו - דו"ח ממצאים", פורום חברות הקריפטו, אוגוסט 2022.

¹³⁷ שם, "סקר מנהלים חברות קריפטו - דוח ממצאים".



לרבות תשלומי מיסים. את הכספים הם נאלצים להביא ממקורות אחרים או להעבירם לגורמים פרטיים שיעשו זאת עבורם תמורת עמלות גבוהות.

ראשי הפורום המייצג חברות אלו מעידים כי אף שישראל היא מוקד מופלא של ידע ומחקר גם בתחום הקריפטו, הרי ישנם שני חסמים עיקריים בתחום האסדרה - מיסויים ופיקוח - שמקשים לנצל את מלוא הפוטנציאל של השוק הישראלי ומאלצים חברות לפעול במדינות אחרות. עוד עלה כי חוסר הוודאות לגבי היכולת להמיר כספי קריפטו ולהכניסם לבנק בישראל מביא לצמצום גיוס עובדים בישראל מחשש שלא יוכלו לשלם משכורות ומס ניכויים וכן מביא לצמצום גיוסי כספים בישראל.

עלה כי מכיוון שהחברות בתחום הקריפטו - המעסיקות אלפי אנשים - מקבלות את הכנסותיהן ומתנהלות עם כספי קריפטו, דרישתם הגורפת של הבנקים בדבר ניתוק הכספים מפעילות קריפטו מביאה לכך שאין הן יכולות להשתמש בחשבון בנק לפעילותן השוטפת ומביאה לצמצום בפעילותן בישראל.

במהלך השנים הקושי להכניס כספים שמקורם בקריפטו הגיע לפתחו של בית המשפט בכמה תיקים ובחלק מהמקרים לגבי הקושי שנוצר בשל כך בתשלומי מס. בתיק שנדון בבית המשפט בנוגע לקושי להכניס לבנק כספים שמקורם בקריפטו ונועדו לתשלום מס, נתבקשה המדינה להציג מנגנון לקבלת הכספים. המדינה התקשתה לעשות זאת בשל מחלוקות בין רשות המיסים, בנק ישראל ורשלי"ה.

בדיון שהתקיים בפרקליטות המדינה בנובמבר 2020 בהשתתפות גורמים אלו, צוין כי הקושי להגיע להסכמות בין גורמים בעניין זה בעייתי מאוד ונמשך זמן רב ובהתאם יש לייצר נוהל שיאפשר את תשלום המס דרך חשבון בבנק ישראל. נקבע שהנוהל יוגבל בזמן ובתקופת הפעלתו תבוצע בדיקה עיתית של ההתפתחויות ויישקל המשך הפעלתו, ביצוע התאמות או ביטולו בהתאם לתוצאות הבדיקה.

ב-31.12.23, כשלוש שנים לאחר ההחלטה להכין נוהל, ויום לפני תחילת תחולתו, פרסמה רשות המיסים "נוהל הוראת שעה לקבלת כספי מיסים בשל רווח ממימוש אמצעי תשלום מבוזר" (להלן - נוהל תשלום מס דרך בנק ישראל).

מטרת נוהל תשלום מס דרך בנק ישראל היא להסדיר את תהליך העבודה והבדיקות שיאפשרו לקבל ולגבות את כספי המיסים הנובעים מפעילות של יחידים במטבעות דיגיטליים לחשבון הבנק של רשות המיסים המתנהל בבנק ישראל, תוך נקיטת אמצעים שימנעו את התממשות הסיכון להלבנת הון הגלום בפעילות במטבעות דיגיטליים. מועד תחילת יישום הנוהל הוא 1.1.24, והוא הוגדר הוראת שעה למשך שישה חודשים בלבד. ב-1.7.24, לאחר סיום הביקורת, הוארך תוקף הוראת השעה עד 31.12.24, בלי שנערכו שינויים בתוכנו המקורי של הנוהל.

הנוהל מיועד רק לנישום שהוכיח שבנק אחד לפחות סירב לקבל את הכספים, ויחול על שומות בהסכם (גם שומה חלקית) ולפי החלטת פקיד השומה, גם על שומות עצמיות. הנוהל לא חל על חברות, לא חל על הכנסות לא חוקיות ומתייחס לתשלום מס על שומות אך לא על מקדמות. על פי הנוהל, הנישום יידרש להוכיח את נתיב המטבע, את מקור ההון ששימש לרכישתו ויצהיר כי מקור הכספים לרכישת המטבעות הדיגיטליים חוקי. המידע יועבר לבדיקתם של גורמי האכיפה הרלוונטיים כדי לוודא שכנגד הנישום לא החל הליך פלילי (גלוי או סמוי) וכי אין לגביו חשדות להלבנת הון.

עלה כי רשות המיסים פרסמה נוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל ב-31.12.23, רק לאחר שנים שבהן קיימת הבעיה. עלה שהנוהל פורסם בתחילה כהוראת שעה לחצי שנה בלבד וכי הנוהל שפורסם חל רק על יחידים, כרוך בנטל בירוקרטי כבד על הפונים, ומטיל על רשות המיסים אחריות למניעת הלבנת הון החורגת מתחום מומחיותה. בפועל, עד מועד סיום הביקורת לא הגיעו לטיפול פניות במסגרת הנוהל.



עוד עלה כי רק ב-3.4.24 פרסמה רשות המיסים הוראת ביצוע להפעלת הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל, זאת יותר משלושה חודשים לאחר פרסומו ולאחר שעברה כמחצית הזמן שהוגדר להפעלתו בהוראת השעה. עד מועד פרסום הוראת הביצוע להפעלת הנוהל לא נקבעו אופן הפעלת הנוהל במשרדי השומה ודרך הפעולה של המייצגים והנישומים, ואף לא יצא הטופס שיש להגיש באמצעותו את הבקשה לתשלום המס בהתאם לנוהל.

בנוהל נקבע שמנהל רשות המיסים ימנה "גורם בודק" והוא שיעביר את הבקשה לאישור סמנכ"ל חקירות לאחר שיבחן את האסמכתאות. הגורם הבודק יעביר את הבקשה בצירוף השומה וכן יצרף את הצהרתו כי נחה דעתו שמקור הכספים ששימשו לרכישת המטבעות הדיגיטליים שמהן נבעה ההכנסה הוא חוקי ושהמס משולם מההכנסה שנובעת מהמטבעות הדיגיטליים.

בדיקת דיווחי הנישום בידי רשות המיסים נשענת, בין היתר, על שימוש בתוכנות לאיתור נתיבי המטבע ותוכנה לחישוב רווח ההון. בהתאם למידע שהתקבל במייל מרשות המיסים כתשובה לשאלת צוות הביקורת, נכון למועד סיום הביקורת לא הושלם רכש של תוכנות אלו.

עלה כי רשות המיסים לא נערכה להפעלת הנוהל לתשלום המס דרך בנק ישראל טרם פרסומו, בין היתר משום שטרם השלימה רכש טכנולוגי שיאפשר לה לבחון את דיווחי הנישומים, ולא קבעה "גורם בודק" שמינויו הכרחי להפעלת הנוהל.

על רשות המיסים להשלים את רכש הכלים הטכנולוגיים שאינם בידיה לצורך בחינת דיווחי הנישומים ובמסגרת המחויבות שהוגדרה לה בנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל, לוודא כי תשלום המס לא יהווה הלבנת הון.

מתשובת רשות המיסים עולה כי עד ליולי 2024 התקבלו שלוש פניות בלבד ליישום הנוהל, והן נמצאות בשלבי בדיקה שונים. נוסף על כך, רשות המיסים טרם השלימה רכש של תוכנה לחישוב ההכנסה והמס על הכנסות מפעילות בקריפטו, אך עד יולי 2024 השלימה רכש של שתי תוכנות ייעודיות לשם בחינת נתיבי המטבעות והתחקות אחר מקור הכספים ששימשו לפעילות בקריפטו.

בתשובת פורום חברות הקריפטו נאמר כי הנוהל עוסק ביחידים וברוחי הון בלבד ואינו עוסק בחברות וניכויים, שהם המקור העיקרי להכנסות המדינה ממיסים. הפורום הוסיף כי "נכתב ופורסם נוהל שבפועל אינו עובד, לא משרת אף אחד, ולא מסייע לפתרון הבעיה כהוא זה".

במקרים רבים נוהגת רשות המיסים לקיים התייעצות עם לשכות מקצועיות ובהן לשכת רו"ח, לשכת יועצי המס ולשכת עו"ד, במסגרת גיבוש כללים וחקיקה, כדי להגיע לתוצר המייצג בצורה המאוזנת ביותר את האינטרסים הציבוריים, להפחית התנגדות ולהעלות את התמיכה שתוביל ליישום רחב ככל הניתן.

עמדת לשכה מקצועית שהועברה בפברואר 2024 לצוות הביקורת מעידה על התנגדות לנוסח הנוהל כפי שפורסם. הנוהל מתואר כמסורבל וכולל תנאים בלתי סבירים עד כי מומלץ לשנותו.

הלשכות המקצועיות טענו לפני צוות הביקורת כי נוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל פורסם בלא התייעצות איתן לגביו, והתייעצות כזו לא התקיימה אף לפני הארכת תוקפו בחצי שנה. בתחום הקריפטו, שהוא חדשני ומתפתח ושנחוצה בו, יותר מאשר בתחומים אחרים, נכונות לשיתוף פעולה עם הציבור המדווח, יש בכך כדי לפגוע באמון הניתן לנוהל בשוק וייתכן אף בהתאמתו לצרכים שעולים.

בתשובת רשות המיסים נכתב כי תשלום המס בגין פעילות שמקורה בקריפטו צריך להיות מנוהל באופן בלעדי על ידי המערכת הבנקאית המסחרית. הרשות הוסיפה כי ההחלטה להארכת הנוהל התקבלה בשיתוף בנק ישראל, רשל"ה ומשרד המשפטים ובתיאום עימם, והוסכם כי בתום תקופת ההארכה תיבחן מחדש אפקטיביות הנוהל במתכונתו הנוכחית.



מומלץ כי בטרם יוארך שוב תוקפו של הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל, רשות המיסים תערוך תהליך של הסקת מסקנות וביצוע התאמות ותשקול להתייעץ בנושא עם הלשכות המקצועיות וגורמים בשוק.

עוד מומלץ כי אם יוארך שוב תוקפו של הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל, רשות המיסים תפעל להרחבתו לקבוצות נוספות באוכלוסייה ולהגדרתו כנוהל קבוע ולא זמני.

מומלץ שבנק ישראל ינקוט פעולות שיקלו את ביצוע תשלומי מס דרך הבנקים המסחריים. מומלץ לשם כך שבנק ישראל יערוך התייעצות עם רשות המיסים ורשל"ה וישתף עימן פעולה, וזאת על רקע דרישת בית המשפט לגבש פתרון ומשום שהיקף הפניות המצומצם להסדרת תשלום המס דרך נוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל מעיד כי הנוהל אינו פתרון מספק לקושי בתשלום מס בגין הכנסות מפעילות בקריפטו.

הסדרת תשלום המס

תפקידה העיקרי של רשות המיסים הוא גביית מס אמת, לרבות בגין הכנסה שקיים לגביה חשד או שהוכח שהושגה מפעולה בלתי חוקית, לרבות מפשיעה ומפעילות הקשורה עם הלבנת הון. בתוך כך, רשות המיסים קובעת שומות מס בתחום אף אם חוקיות השגתן לא הוכחה.

לאחר קביעת שומה נדרש הנישום לשלם את המס שנקבע בה, בתשלום שמועבר דרך חשבון על שמו בבנק ישראלי. במצב שבו הנישום לא מצליח להכניס לישראל את הכספים לתשלום המס במועד שנקבע לתשלום, כפי שקורה פעמים רבות בשומות על הכנסות מפעילות בקריפטו, הנישום נתון לנקיטת הליכי שומה מכבידים נגדו. הסדרי פריסת המס הרגילים לא מאפשרים גמישות בזמנים כפי שנדרש לא פעם בתיקי הקריפטו.

בקשה שמגיש נישום לדחיית התשלום ולפריסת החוב וביטול קנסות, נבחנת בהתאם לשיקול דעתו של הגובה הראשי במשרד שבו נקבעה השומה. מייצגים טענו בפני צוות הביקורת שיש שונות בין משרדי השומה בגמישות ובנכונות להקל במקרה של עיכוב מעבר לצפוי.

נציגי רשות המיסים אמרו לצוות הביקורת בדצמבר 2023 שלא נקבעו הסדרי מס מיוחדים לשומות בתחום הקריפטו וחלים העקרונות הקיימים לגבי הסדרי מס בשומות אחרות.

באין ברירה, יש גופים נוספים שדרכם חלק מהנישומים מצליחים להכניס את הכספים שלא הצליחו להכניס לבנקים, אך נוסף על התלות הנוצרת בצד ג' ועל כך שאין זו "דרך המלך", הלקוחות נאלצים לשלם בתמורה עמלות גבוהות (כפי הנראה לא פחות מ-5% מהמחזור).

עלה כי על אף שרשות המיסים מכירה היטב את הקושי בהכנסת כספים שמקורם בפעילות במטבעות דיגיטליים לחשבונות בבנקים המסחריים, היא לא קבעה עקרונות מתאימים ואחידים לכל משרדי השומה המאפשרים גמישות רבה יותר בקביעת הסדרים לדחיית תשלום המס ופריסת התשלום אצל נישומים המתקשים בתשלום המס על הכנסות מפעילות בקריפטו דרך הבנקים.

חוסר האחידות בקביעת הסדרי מס במשרדי השומה השונים עשוי ליצור חוסר שוויון בנטל הבריורקטי ובעלויות הגבייה ואף עלול להרתיע מדיווח על הכנסות מפעילות בקריפטו שבמקרים רבים כרוכות בצורך להגעה להסדר גבייה עד השלמת הכנסת הכספים שמקורם בפעילות בקריפטו לבנקים המסחריים.

מומלץ שרשות המיסים תפעל לגבש עקרונות אחידים לקביעת הסדרי מס מותאמים לקושי בתשלום מס דרך חשבונות בבנקים המסחריים בשומות בתחום הקריפטו, ובוודאי בתיקים שבהם דנה וקבעה שומה סופית.



בתשובת רשות המיסים נכתב ש"ככלל, בקשות למתן הקלות בהצמדה, ריבית וקנסות נבחנות כחלק מטיפול בהסדרת תשלום החובות ובהתאם לנסיבות בבקשות תוך נקיטת אמת מידה שוויונית כלפי ציבור הנישומים, הן אלה שיש להם נכסים בישראל והן אלה שיש להם נכסים מחוץ לישראל". לכן לא מן הצדק לשקול הקלות ייעודיות לחייבי מס רק מאחר שכספי המס מצויים בחשבונות בחו"ל, לטענתם, שכן קיימת חובה לתשלום המיסים במועד שנקבע בחוק, והיא חלה על כלל ציבור משלמי המיסים, ללא הבחנה מה היא מהות הקושי של החייב לעמידה בתשלום המיסים במועד שנקבע בחוק. רשות המיסים ציינה כי "משרדי המס פועלים בהתאם לשיקול דעת ולכללים שנקבעו בהוראות נוהל בנושאים של מתן הקלות והסדרי תשלומים. השימוש בסמכות להקלה בהפרשי הצמדה וריבית נעשה במקרים חריגים בלבד ובהתאם לנסיבות האישיות של החייב במס".

משרד מבקר המדינה מציין בפני רשות המיסים שנוכח המודעות לקושי הייחודי בתשלום מס על הכנסות מפעילות בקריפטו, לעומת תשלום מס על הכנסות ממקורות אחרים, ובפרט מחו"ל, שבאה לידי ביטוי בפרסום הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל - ראוי שהרשות תשתמש בכלל הכלים שבידיה כדי לאפשר את גביית המס משומות בקריפטו. בכך תבוא לידי ביטוי ההתחשבות בסתירה המובנית בפעילותן של רשויות המדינה המחייבות תשלום מס דרך המערכת הבנקאית, בלי שהמאסדרים הנוגעים בדבר, ובהם רשות המיסים, מצאו דרך להתמודד עם הקושי הניכר להכניס למערכת הבנקאית כספים שמקורם בפעילות בקריפטו. זאת ניתן לעשות באמצעות צמצום טווח שיקול הדעת בקביעת הסדרי גביית המס על שומות בתחום הקריפטו למקרים החורגים מהנורמה בתחום זה.



סיכום

משנת 2009 מטבעות דיגיטליים תופסים נפח הולך ועולה בעולם הפיננסי בכל רחבי העולם. לתחום המטבעות הדיגיטליים מיוחסים בין היתר סיכונים הקשורים בטכנולוגיה עליה הם מנוהלים לרבות האנונימיות המאפיינת אותה, סיכונים המאפיינים עסקאות בין-לאומיות וסיכונים הנובעים מהקושי בקביעת שווים של המטבעות הדיגיטליים. לצד סיכונים אלו, ישנן הזדמנויות לצמיחת המשק, לשכלול השוק הפיננסי ולגביית מיסים משמעותית. אסדרה - על המורכבות שבה - הפכה הכרחית כדי להגן מהסיכונים הכרוכים בטכנולוגיה החדשה וליהנות מההזדמנויות שטכנולוגיה זו מציעה.

האתגרים במיסוי מטבעות דיגיטליים נובעים הן בשל טכנולוגיית הניהול של המטבע הדיגיטלי, הן בשל הקושי לעיתים לקבוע את שווי, והן בשל היותו נכס בלתי מוחשי המועבר בין גורמים על פני הגלובוס כולו. התייחסות בלתי מספקת לאתגרים מקילה את ביצוע תכנוני המס והעלמות המס.

ישראל הייתה מהמדינות הראשונות לפרסם עקרונות למיסוי בתחום הקריפטו. ואולם ככל שעבר הזמן, ובעוד מדינות האיחוד האירופי, ארצות הברית, בריטניה ואחרות קידמו לאחרונה במידה ניכרת את האסדרה בתחום הקריפטו, ישראל נותרה מאחור ולא פעלה מספיק למתן מענה לקשיים העולים מיישום הכללים שקבעה עד כה ולצורך שעולה בקביעת כללים נוספים או בהתאמת הכללים הקיימים.

הגדרות בתחום הקריפטו וכללי המיסוי טרם עוגנו בחקיקה וקיים חוסר ודאות מיסויי שלא נפתר בסוגיות רבות בתחום זה, למרות השפעתם המהותית של כללי המיסוי והגדרות שונות על קביעת החבות במס וחישוב המס. מומלץ כי רשות המיסים תפעל בעניין ובתוך כך תשלים גם את הכנתו של תזכיר החוק הכולל פתרון לחלק מהנושאים, שהמועד שנקבע להשלמתו בהחלטת הממשלה 204 חלף באוגוסט 2023.

בהמשך להחלטת חובת דיווח על פעילות בקריפטו החל מדוח שנתי 2018, עלה שהדיווח עומד על 500 מדווחים בממוצע בשנים 2018 - 2022. עם זאת נמצא כי שיעור המדווחים לרשות המיסים על פעילות בקריפטו אפסי ביחס להערכות של פוטנציאל הדיווח העומדות לכל הפחות על 200,000 משתמשים. מומלץ שהרשות תתאים את תדירות הדיווח הנדרשת ואת טופסי הדיווח לאופי השימוש בקריפטו. עוד מומלץ שרשות המיסים תגביר את מאמצי ההסברה באשר לדיווח ומיסוי פעילות בקריפטו באמצעי התקשורת השונים ותרכז את כללי הדיווח וכללי המיסוי באופן שיהיה קל לאתרם, לשם הרחבת היקף הדיווח. מומלץ שהרשות תמשיך לפרסם פעולות אכיפה התורמות להגברת ההרתעה.

לשם ביצוע טיפול שומתי יעיל ומקצועי מומלץ שרשות המיסים תפעל לגיוס ושימור של כוח אדם מקצועי ותבצע הדרכות והכשרות מעשיות לטיפול בתיקי קריפטו, לרבות הפעלת כלים טכנולוגיים לבחינת הדיווחים.

מומלץ שרשות המיסים תבחן את תרומת הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל מ-31.12.23 להסדרת הקושי בתשלומי המיסים ותבצע התאמות והרחבות לאוכלוסיות נוספות, תוך התייעצות עם בנק ישראל, רשל"ה וגורמים נוספים בשוק, כדי שהקושי בתשלום המס לא יעמיד עוד חסם לדיווח על הכנסות מפעילות בקריפטו, שכן אי-דיווח גורם להסתת הכנסות מישראל, שבכוחה ליהנות מגביית מס אמת בהיקף גדול.



מומלץ שרשות המיסים תפעל בשיתוף פעולה עם הלשכות המקצועיות, עם גורמים בתעשייה ועם גורמים מקבילים בעולם לגיבוש ופרסום של כללי מיסוי ברורים, כפי שפורסמו לאחרונה בין היתר באיחוד האירופי ובבריטניה. כמו כן מומלץ ששר האוצר, בתיאום עם רשות המיסים, ישלימו הכנת תזכיר חוק המקדם את האסדרה בתחום המיסוי, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 204. בהירות בתחום המיסוי בכוחה לשפר את אמון הציבור ברשות המיסים, להתוות את הדרך שתאפשר לכלכלה הישראלית בתחום הקריפטו לצמוח ולאפשר למדינת ישראל לשמור על מעמדה כמעצמה טכנולוגית וליהנות מפירות הצמיחה, מהעלאת שיעור הדיווח וממימוש פוטנציאל גביית המס על הכנסות מפעילות בקריפטו.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

