

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



משרד האוצר - רשות המיסים
בישראל

מיסוי מטבעות דיגיטליים



מיסוי מטבעות דיגיטליים

רקע

ב-15 השנים האחרונות חלה בעולם כולו וגם בישראל צמיחה בשוק הפיננסי של הנכסים הדיגיטליים, הכוללים מטבעות דיגיטליים (מטבע דיגיטלי או קריפטו). שוק הנכסים הדיגיטליים תנודתי והגיע בשיאו (בשנים 2021 ו-2024) לכ-3 טריליון דולר. פוטנציאל גביית המיסים המוערך בישראל מהכנסות מפעילות בקריפטו הוא גבוה ועשוי להגיע אף לכ-2 - 3 מיליארד ש"ח.

אסדרת נושא המטבעות הדיגיטליים נוגעת לרשות המיסים בישראל (רשות המיסים) וכן למאסדרים (רגולטורים) אחרים. "צוות-העל"¹, הפועל לתכלול את שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה, הגדיר את נושא הנכסים הדיגיטליים כנושא חשוב, והוא נכלל בגדר הנושאים המחוללים פשיעה.

בביקורת זו נבדקו היבטים במיסוי של מטבעות דיגיטליים. 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 לעיתים לקבוע את שווי והן בשל היותו נכס בלתי מוחשי המועבר בין גורמים על פני הגלובוס כולו.

עלייה במספר המשתמשים במטבעות דיגיטליים בעולם כולו וגם בישראל ועלייה בשוויים של המטבעות הדיגיטליים במשך השנים, המניבה הכנסות למחזיקים בהם, מצריכים לבחון קידום של אסדרה בתחום הקריפטו שתאפשר למדינה גביית מס מיטבית, תאפשר ליהנות מצמיחה במשק ותתרום לשימור מעמדה של ישראל בעולם כמעצמה בתחום הטכנולוגיה ותוצריה.

בתקופה האחרונה חלה התפתחות באסדרת תחום הקריפטו במדינות מפותחות בעולם, ובהן ארצות הברית, בריטניה ומדינות האיחוד האירופי. בינואר 2024 ניתן בארצות הברית היתר לקרנות השקעה לסחור במטבעות דיגיטליים מסוג ביטקוין דרך קרן סל העוקבת אחר השווי של הביטקוין (ETF) המוחזק באופן ישיר או באמצעות צד ג' במטבעות.

בסוף שנת 2017 החלה רשות המיסים לפרסם כללי מיסוי החלים על מטבעות דיגיטליים.

1 בהחלטת הממשלה 4618 מינואר 2006 נקבע המאבק בפשיעה החמורה, בפשיעה המאורגנת ובתוצריהן כיעד ארוך טווח, והוקם "צוות-על" שתפקידו העיקרי הוא לקבוע יעדים ומדיניות ולהגדיר סדרי עדיפויות לפעולה. בראשות צוות-העל עומד היועץ המשפטי לממשלה, וחברים בו פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, מנהל רשות המיסים ויו"ר רשות ניירות ערך.



נתוני מפתח

8 פרסומים הכוללים כללי מיסוי בתחום הקריפטו הוציאה רשות המיסים בשנים 2017 - 2023. עם זאת, הכללים לא הוסדרו בחקיקה	כ-0.25% מדווחים לרשות המיסים על פעילותם במטבעות דיגיטליים. 500 דיווחים בממוצע בשנים 2018 - 2022, מתוך פוטנציאל דיווח מינימלי המוערך בכ-200,000	כ-2 - 3 מיליארד ש"ח פוטנציאל גביית המס מקריפטו בישראל	כ-0.2 - 1.67 מיליון מחזיקים במטבעות דיגיטליים בישראל בשנת 2023, לפי הערכות שונות
130 דולר הכנסה ממוצעת לשנה בארנק דיגיטלי בישראל	0 פניות לרשות המיסים בבקשה לתשלום מס על פעילות בקריפטו במסגרת "נוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל" ממועד פרסומו ב-31.12.23 ועד למועד סיום הביקורת	0 ביקורות ניהול ספרים בוצעו עד היום על ידי רשות המיסים לבחינת רישום עסקה שתמורתה התקבלה בקריפטו	כ-31.5% ירידה בכמות המפקחים והרכזים במס הכנסה בשנים 2019 - 2023 מ-833 ל-570 בלבד



פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2023 - פברואר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים במיסוי מטבעות דיגיטליים. 🔍

הביקורת נעשתה ברשות המיסים - במחלקה המקצועית במס הכנסה, 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"ם. ביקורת משלימה נעשתה בשירות העיבוד הממוחשב של רשות המיסים (שע"ם), ברשות החדשנות, באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ובבנק ישראל.

כן נערכו פגישות עם גורמים בשוק הקריפטו, ובהם פורום חברות הקריפטו, גורמים שעוסקים בהשקעות ומסחר בקריפטו ובעלי חברות בתחום זה (גורמים בשוק הקריפטו), וכן עם כמה מייצגים מול רשות המיסים ועם נציגי ארגון מייצג.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

🔴 **גביית המס מקריפטו - פוטנציאל גביית המיסים המוערך בישראל מהכנסות מפעילות בקריפטו הוא גבוה ועשוי להגיע לכ-2 - 3 מיליארד ש"ח.** בביקורת 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. עקב היעדר הערכות או הערכות בחסר נוצרת 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 מקריפטו.

🔴 **שיעור הדיווח בפועל על פעילות בקריפטו, לעומת פוטנציאל הדיווח - עלה שבשנים 2018 - 2022 המספר השנתי הממוצע של המדווחים לרשות המיסים על פעילות בקריפטו היה 500 בלבד.** שיעור המדווחים לרשות המיסים על פעילות בקריפטו אפסי לעומת פוטנציאל הדיווח, שעל פי ההערכות הוא לכל הפחות 200,000 משתמשים.

🔴 **אסדרת הקריפטו בישראל - עלה כי רשות המיסים החלה לפרסם כללי מיסוי בתחום הקריפטו בסוף שנת 2017, ובכך הייתה ישראל אחת המדינות הראשונות שעשתה כן.** ואולם משנת 2018 הוציאה רשות המיסים שלושה פרסומים בלבד בתחום מיסוי הקריפטו ולא פעלה לבצע התאמות נדרשות. זאת למרות התפתחות של ממש בתחום הקריפטו, למשל במגוון המכשירים הפיננסיים המתבססים על טכנולוגיית הבלוקצ'יין, ולמרות התפתחות ניכרת שחלה באסדרת תחום הקריפטו במדינות מפותחות כמדינות האיחוד האירופי, ארצות



הברית ובריטניה. בכך הוסיפה רשות המיסים על חוסר הוודאות המיסוית. חוסר ודאות בנוגע לאסדרה פוגע ביכולת חברות ויחידים לפעול בישראל, ועלול להביא להסטת הפעילות למדינות אחרות. עוד עלה כי במועד סיום הביקורת רשות המיסים ומינהל הכנסות המדינה טרם השלימו את ניסוח התזכירים לתיקון פקודת מס הכנסה וחוק מע"ם וניסוח חקיקת משנה, ולפיכך אלו לא פורסמו על ידי שר האוצר, אף שהזמן שהוקצב לכך בהחלטת הממשלה 204 מפברואר 2023 עבר באוגוסט 2023.

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

התדירות והאופן של הדיווח על פעילות בקריפטו - עלה כי רשות המיסים לא התאימה, את תדירות חובת הדיווח ואת טופס הדיווח על רווח הון (טופס 1399) לאופי השימוש במטבעות דיגיטליים, המתאפיין בריבוי עסקאות, בחישובים מורכבים ובקושי בתשלום המס. המצב הנוכחי מטיל על הנישומים עלויות ציוד ונטל בירוקרטי, ובשל כך אף משפיע על היקפי הדיווח לרשות המיסים על עסקאות ורווחים שנוצרו.

דיווח בדיעבד על פעילות בקריפטו - עלה כי רשות המיסים לא קבעה עקרונות טיפול לגבי דיווחים על הכנסות מפעילות בקריפטו בדיעבד. 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.

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

כלים טכנולוגיים לחישוב המס מפעילות בקריפטו - 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.

משאבי כוח האדם ברשות המיסים לטיפול במיסוי בתחום הקריפטו - עלה כי בשנים 2019 - 2023 פחת ב-263 מספר המפקחים והרכזים במס הכנסה, וכן פחת ב-55 מספר מבקרי חשבונות ורכזי מע"ם, ורשות המיסים לא גייסה די עובדים כדי לכסות על הירידה במספר העובדים. 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.

חילופי מידע עם מדינות אחרות בתחום הקריפטו - בשנת 2023 הושלמו הכלים המשפטיים ומרבית הכלים התפעוליים של מסגרת הדיווח על הכנסות מקריפטו (CARF) שנקבעה על ידי ארגון ה-OECD ונועדה לאפשר חילופי מידע בתחום זה ברמה בין-לאומית. עלה שישראל טרם התחייבה למהלך, ורשות המיסים לא קידמה באופן משמעותי את הנדרש לשם ה-CARF לקראת תחילת חילופי המידע כבר בשנת 2027. בכך גדל הסיכון שישראל תיכנס לרשימה השחורה של המדינות מעלימות המס של ארגון ה-OECD.

תשלום המס על פעילות בקריפטו - 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 והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה), הבנקים מסרבים בחלק מהמקרים לקבל כספים שמקורם בפעילות קריפטו, זאת גם לאחר שתוקן נב"ת 411² בעקבות החלטת בג"ץ. עלה כי רשות המיסים פרסמה נוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל ב-31.12.23, רק לאחר שנים שבהן קיימת הבעיה. הנוהל פורסם בתחילה כהוראת שעה לחצי שנה בלבד וב-1.7.24 הוארך בחצי שנה נוספת. רק ב-3.4.24 פרסמה רשות המיסים הוראת ביצוע להפעלת הנוהל, 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. הנוהל שפורסם חל רק על יחידים, כרוך בנטל בירוקרטי כבד על הפונים, ומטיל על רשות המיסים אחריות למניעת הלבנת הון החורגת מתחום מומחיותה. עוד עלה שעד למועד סיום הביקורת לא הגיעו לטיפול פניות במסגרת הנוהל. נוסף על כך עלה כי רשות המיסים לא נערכה להפעלת הנוהל טרם פרסומו, בין היתר משום שטרם השלימה רכש טכנולוגי שיאפשר לה לבחון את דיווחי הנישומים, ולא קבעה "גורם בודק" שמניווי הכרחי להפעלת הנוהל.



פרסום כללי מיסוי בתחום הקריפטו - רשות המיסים החלה לפרסם כללי מיסוי בתחום הקריפטו בסוף שנת 2017, ועקב כך הייתה ישראל אחת המדינות הראשונות שעשו כן.

הדרכת קריפטו - ביוזמת חטיבת החקירות במס הכנסה החל בפברואר 2024 קורס בתחום הקריפטו הכולל היבטים תיאורטיים ופרקטיים, ואותו צפוי לעבור נציג מכל משרד שומה.

2 הוראות ניהול בנקאי תקין (נב"ת) הן הוראות שמפרסם המפקח על הבנקים הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רשות המיסים תאיץ את עיגון כללי המיסוי של הקריפטו בחקיקה. 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 לפניה, לרבות פרסומים מקצועיים, הנחיות למייצגים ופרסום החלטות מיסוי שניתנות בתחום.

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

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

על רשות המיסים לפעול להסדרת הדיווח בדיעבד, כולל לגבי הכנסות מקריפטו. 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.

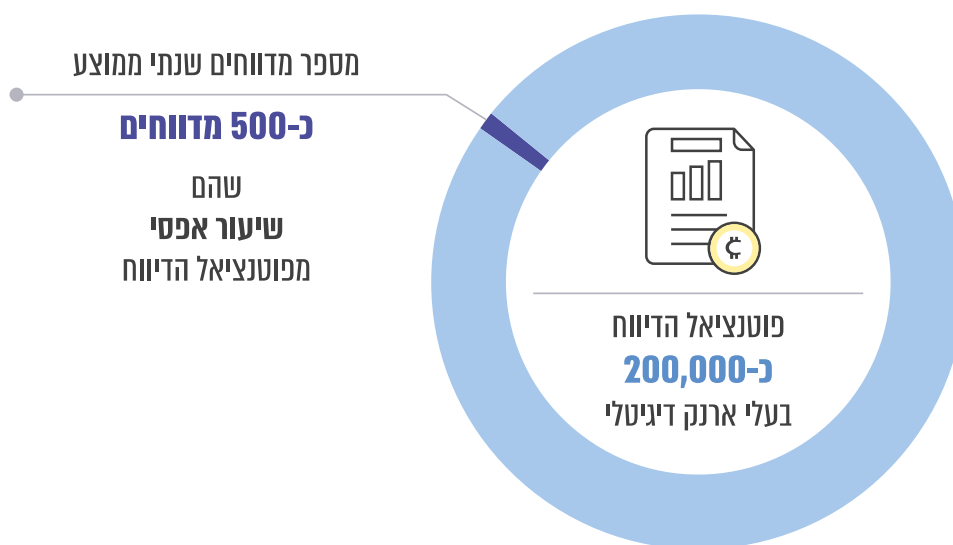
מומלץ שרשות המיסים תקדם את ההכנות להחלת מסגרת הדיווח הבין-לאומית על נכסי קריפטו (CARF), כדי שתוכל לקבל מידע על משתמשי קריפטו בישראל שאינם מדווחים על פעולות חייבות במס ולהכניסם לרשת המס.

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.

מומלץ שבנק ישראל ינקוט פעולות שיקלו את ביצוע תשלומי המס דרך הבנקים המסחריים. מומלץ לשם כך שבנק ישראל יערוך התייעצות עם רשות המיסים ורשל"ה וישתף עימן פעולה, זאת על רקע דרישת בית המשפט לגבש פתרון לקושי בתשלום מס בגין הכנסות מקריפטו.



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



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

מהתרשים עולה כי מתוך פוטנציאל דיווח מוערך מינימלי, העומד על כ-200,000 מחזיקי ארנקים דיגיטליים בישראל, שיעורם של המדווחים בפועל על פעילות במטבעות דיגיטליים אפסי ומסתכם בכ-500 דוחות מס בממוצע בשנה בשנות המס 2018 - 2022.



סיכום

משנת 2009 מטבעות דיגיטליים תופסים נפח הולך ועולה בעולם הפיננסי בכל רחבי העולם. אסדרת תחום המטבעות הדיגיטליים - 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 ואת העלמות 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.

ההגדרות בתחום זה וכללי המיסוי טרם עוגנו בחקיקה, וקיים חוסר ודאות מיסויי שלא נפתר בסוגיות רבות בתחום הקריפטו, למרות השפעתם המהותית של כללי מיסוי והגדרות שונות על קביעת החבות במס וחישוב המס, ומומלץ כי רשות המיסים תפעל בעניין.

מומלץ שרשות המיסים 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.

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

מומלץ שרשות המיסים תבחן את תרומת הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל להסדרת הקושי בתשלומי המיסים ותבצע התאמות והרחבות לאוכלוסיות נוספות, תוך התייעצות עם בנק ישראל, רשל"ה וגורמים אחרים בשוק, כדי שהקושי בתשלום המס לא יעמיד עוד חסם לדיווח על הכנסות מקריפטו.

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, לאפשר 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.