

## קידום האסדרה של הפעילות בנכסים דיגיטליים

### מחליטים

במטרה לקדם ניהול מושכל של הסיכונים הנוגעים לפעילות של משקיעים, צרכנים ועסקים בנכסים דיגיטליים, ובפרט מטבעות קריפטוגרפים, ולצורך יצירת ודאות רגולטורית עבור הפעילות הכלכלית הקשורה לשימוש בנכסים אלה, ובהמשך לדו"ח הכלכלנית הראשית במשרד האוצר בנושא נכסים דיגיטליים, לפעול לטייב את המסגרת והתשתית האסדרתית הקיימת הנוגעת לנכסים אלו, וכן להרחיב את התשתית האסדרתית וליצור תשתית אסדרתית חדשה, באופן הבא:

### תחומי האסדרה ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

1. במטרה להגביר את התחרות בשוק המקומי, להרחיב את היצע השירותים הפיננסיים לצרכן הישראלי וכן לייצל את השימוש במשאבי הפיקוח, להטיל על שר האוצר לפרסם, תוך 180 יום, תזכיר לתיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן – **חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים**) בעניינים הבאים –
  - א. לאפשר למפקח על נותני שירותים פיננסיים מוסדרים (להלן – **המפקח**), לתת רישיון למתן שירותים פיננסיים שהוא רישיון מורחב, כהגדרתם בחוק, לגוף אשר התאגד מחוץ לישראל ואשר מבקש לעסוק במתן שירות פיננסי גם בישראל ועיסוקו כאמור מוסדר מכוח דין זר (להלן – **נותן שירות זר**), גם אם לא מתקיימים בו כל התנאים המנויים בסעיפים 15(א), 16, 25כא(א) ו-25כב לחוק שירותים פיננסיים מוסדרים, וכן לאפשר למפקח להתנות את מתן הרישיון בתנאים שייקבעו ברישיון.
  - ב. לאפשר למפקח לפטור בעל רישיון שהוא נותן שירות זר מהוראות פרק ד' ופרק ה' לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, וכן לאפשר לו להתנות פטור כאמור בקביעת הוראות שיחולו באופן ייחודי על נותן שירות זר, לרבות הוראות הנוגעות לבעל שליטה ונושא משרה ולרבות קביעת הוראות לתקופה קצובה.
  - ג. לקבוע כי רישיון או פטור כאמור בסעיפים 1(א) ו-1(ב) יינתן לנותן שירות זר אשר המפקח השתכנע כי הדין הזר המסדיר את עיסוקו במתן שירות פיננסי והפיקוח על עיסוקו כאמור נותנים הגנה מספקת ללקוחות, לרבות הוראות לעניין איסור הלבנת הון ומימון טרוור, והכל תוך שמירה על עניינם של הלקוחות ולהנחת דעתו של המפקח, לאחר ששקל בין השאר טעמים שבטובת הציבור.

### תחומי האסדרה ברשות ניירות ערך

2. להטיל על שר האוצר, לפרסם, תוך 180 יום, תזכיר לתיקון חוק הסדרת העיסוק בייצוג השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995 כך שייקבעו בו, בין היתר, העקרונות הבאים:
  - א. החלת חובת קבלת רישיון למי שעוסק בייצוג השקעות, שיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות בנכסים דיגיטליים המשמשים להשקעה פיננסית ואינם עומדים בתחולת החוק הקיים;
  - ב. מתן סמכות לרגולטור לבצע התאמות בפיקוח ביחס לפעילות כאמור בהתאם לשיקול דעתו, וזאת על מנת שניתן יהיה לפקח על הפעילות ולהעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו.
3. להטיל על שר האוצר, לפרסם תוך 180 יום, תזכיר לתיקון חוק השקעות משותפות בנאמנות התשנ"ד-1994 כך שייקבעו בו, בין היתר, העקרונות הבאים:
  - א. החלת הוראות החוק על השקעה משותפת בנכסים דיגיטליים שאינה עומדת בתחולת החוק הקיים;
  - ב. מתן סמכות לרגולטור לבצע התאמות בפיקוח ביחס להשקעה משותפת בנכסים דיגיטליים בהתאם לשיקול דעתו, וזאת על מנת שניתן יהיה לפקח על הפעילות ולהעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו.
4. להטיל על שר האוצר, לפרסם תוך 180 יום, תזכיר לתיקון חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 כך שייקבעו בו, בין היתר, העקרונות הבאים:

- א. החלת הוראות החוק על פעילות בורסה, מסלקת ניירות ערך וזירות סוחר בנכסים דיגיטליים שאינה עומדת בתחולת החוק הקיים;
- ב. מתן סמכות לרגולטור לבצע התאמות בפיקוח ביחס לפעילות כאמור בהתאם לשיקול דעתו, וזאת על מנת שניתן יהיה לפקח על הפעילות ולהעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו.

#### סוגיות מיסוי

5. להטיל על שר האוצר תוך 90 ימים ממועד קבלת החלטה זו, לפרסם תזכיר חוק לתיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 שיכלול הוראות לגבי מיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים, לרבות קביעת הגדרה לסיווג נכסים דיגיטליים לצרכי מס; קביעת הגדרה לסיווג גופים הנותנים שירותים לגבי נכסים דיגיטליים המפוקחים ובעלי רישיון בישראל (להלן – **גופים מפוקחים**) לצורך קביעת כללים לגופים המפוקחים האמורים בהתאם לסיווגם; קביעת כללים לגבי סיווג מיקום נכס דיגיטלי בהתאם לתושבות בעל הנכס הדיגיטלי ובהתאם לזיקה של הנכס הדיגיטלי לנכס בישראל או שירות בישראל; קביעת הוראות לגבי מועד חובת דיווח, ניכוי המס במקור ותשלום מקדמות לגבי הכנסה מנכסים דיגיטליים.
6. לרשום את הודעת שר האוצר על כוונתו, במועד הסמוך לתיקוני החקיקה האמורים בסעיף 5 לעיל, לקבוע בחקיקת משנה הוראות ליישום מיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים לרבות כללים לניכוי מס במקור לגבי הכנסה מפעילות בנכסים דיגיטליים שנעשית באמצעות גופים מפוקחים ובעלי רישיון בישראל ותשלום מקדמות לגבי הכנסה כאמור; כללים לקביעת עלות נכס דיגיטלי; חובות דיווח לגבי פעילות בנכס דיגיטלי; קביעת פטור מדיווח שנתי בשל ביצוע מכירה של נכס דיגיטלי ובלבד שהמכירה בוצעה באמצעות גוף מפוקח ובעל רישיון בישראל וזאת כאשר מחזור העסקאות הכולל של הנישום (בכלל הגופים המפוקחים) נמוך מ-2,500,000 ש"ח ובתנאי שלא קמה חובת דיווח מנסיבות אחרות.
7. לרשום את הודעת שר האוצר על כוונתו, עד למועד השלמת החקיקה בסעיפים 5 ו-6 לעיל, לקבוע בחקיקת משנה חובת הודעה מקוונת לרשות המסים על החזקה של נכס דיגיטלי בשווי העולה על 200,000 ש"ח ובלבד שהחזקה האמורה היא לא באמצעות גוף מפוקח.

#### נכסים דיגיטליים מגובים

8. להטיל על שר האוצר להחליט בדבר זהות הגוף לו תינתן סמכות הרישוי, הפיקוח והאסדרה על גופים אשר עיסוקם בהנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים (להלן – **המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים**).
9. להטיל על שר האוצר לפרסם תוך 300 יום ממועד ההחלטה האמורה בסעיף 8, תזכיר חוק, אשר יעניק סמכות רישוי, פיקוח ואסדרה על הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים וזאת לפי העקרונות הבאים:
- א. עקרונות ואמות מידה בקביעת כללי האסדרה הנוגעים למאפייני נכסי הגיבוי ויחס הגיבוי של הנכסים הדיגיטליים המגובים במסגרת הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים ייקבעו על ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל.
- ב. סמכות הרישוי והפיקוח על גוף מסוים או סוג מסוים של גופים אשר עיסוקם בהנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים תועבר מהמפקח על נכסים דיגיטליים מגובים אל בנק ישראל וזאת לגבי פעילות הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים המגיעים לכדי השפעה מוניטרית משמעותית או השפעה משמעותית על יציבות המערכת הפיננסית (להלן – **נכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים**). הכרזה על נכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים תיעשה על ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים, לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל והמנהל הכללי של משרד האוצר, וזאת לאחר שנוכח כי הם עומדים בקריטריונים שיקבע שר האוצר כאמור בסעיף 9(1). בקביעת הקריטריונים כאמור, קביעת ההוראות להעברת גוף בין מפקחים כאמור והוראות נוספות הנוגעות לעניין זה, ייבחנו, במסגרת הכנת התזכיר, בין היתר, שיקולים הנוגעים ליעול והפחתת הרגולציה.
- ג. עקרונות ואמות מידה בקביעת כללי האסדרה הנוגעים לנכסים הדיגיטליים המגובים במסגרת הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים ייקבעו על ידי נגיד בנק ישראל בהתייעצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים.

- ד. גם לאחר העברת סמכות הפיקוח לבנק ישראל, תימשך העברת כלל המידע הרלוונטי לגבי פעילות הגוף והנכס הדיגיטלי המגובה המשמעותי, באופן שוטף, גם למפקח על נכסים דיגיטליים מגובים.
- ה. בנק ישראל יהיה רשאי לסרב להעברת הפיקוח, כאמור בסעיף 9(ב), אם סבר כי הנכס אינו מגיע לכדי השפעה יציבותית או מוניטרית משמעותית, וזאת בהתייעצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים. בנוסף, רשאי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים לקבוע, לאחר פנייה והיוועצות עם בנק ישראל, כי הפיקוח יוחזר להיות בסמכותו הבלעדית, באם נוכח כי הנכס הדיגיטלי המגובה חדל מלהיות נכס דיגיטלי מגובה משמעותי, בהתאם לקריטריונים שקבע שר האוצר כאמור בסעיף 9(ו) ובהתחשב, בין היתר, בזמן שחלף ממועד ההכרזה או ההעברה.
- ו. שר האוצר יקבע בתקנות, לאחר היוועצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים ונגיד בנק ישראל, את התנאים להגדרת נכס דיגיטלי מגובה משמעותי. הגדרה כנכס דיגיטלי מגובה משמעותי תחייב עמידה בשלושה או יותר מתנאים שיתבססו, בין היתר, על המאפיינים הבאים:
- 1) מספר המשתמשים בנכס;
  - 2) שווי הנכס שהונפק;
  - 3) נפח מסחר יומי;
  - 4) קישוריות גבוהה עם המערכת הפיננסית המסורתית או פלטפורמות דיגיטליות אחרות;
  - 5) היות המנפיק גם נותן שירותים בנכסים דיגיטליים.
  - 6) הערכה של המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים כי הנכס הדיגיטלי המגובה צפוי לעמוד בשניים או יותר מהתנאים המפורטים בסעיפים קטנים (1) עד (6), בחמש השנים הקרובות.
  - 7) בקשה של הגוף העוסק בהנפקה ובהוצאה של הנכס הדיגיטלי המגובה אל המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים, כי הנכס הדיגיטלי המגובה יוגדר כנכס דיגיטלי מגובה משמעותי.
  - 8) כל מאפיין אחר אותו יקבע שר האוצר.
- ז. בתום שנתיים, ארבע שנים ושש שנים ממועד אישור חוק זה, יבצע המנהל הכללי של משרד האוצר, בהיוועצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים ועם בנק ישראל, בחינה של התנאים הקיימים להגדרת נכס דיגיטלי מגובה משמעותי והצורך בעדכוןם, וממצאי הבדיקה יועברו לשר האוצר. לאחר מכן תתבצע בחינה זו לפי הצורך ובהתאם לבקשת המנהל הכללי של משרד האוצר, המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים או בנק ישראל.

#### המערכת הבנקאית

10. לרשום את הודעת נגיד בנק ישראל, מנהל רשות המיסים והחשב הכללי במשרד האוצר לפיה, בנוסף לאופן התשלום המקובל של מסים באמצעות בנקים מסחריים בישראל, יבחנו דרכים לאפשר ביצוע תשלומי מס בגין רווחים שמקורם בפעילות בנכסים דיגיטליים באמצעות הפקדה לחשבון של מדינת ישראל המנוהל בבנק ישראל, בכפוף לעקרונות ונהלים שיקבעו בהסכמה בין נגיד בנק ישראל, מנהל רשות המיסים והחשב הכללי, ובהיוועצות עם ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ועם הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.
11. על רקע פעילות המפקח על הבנקים שתכליתה יישום גישה מבוססת סיכון אגב מתן שירותים בנקאיים הקשורים לפעילות בנכסים דיגיטליים, כפי שבאה לידי ביטוי, בין השאר, בתיקון לנוהל בנקאי תקין 411 שנכנס לתוקפו בנובמבר 2022, לרשום את הודעת המפקח על הבנקים כי בכונתו: א. לבחון פרסום הבהרה בדבר החובה המוטלת על הבנקים למסור ללקוח החלטה מנומקת במקרה של סירוב לפתוח חשבון בנקאי לגוף הפועל בתחום הנכסים הדיגיטליים.
- ב. לקבוע דרישת דיווח לפיקוח על הבנקים אודות היקפי הסירובים במערכת הבנקאית לפתיחת חשבון בנקאי מתוך כלל הבקשות לפתיחת חשבון, וכן אודות היקף התקבולים שהתקבלו או שסורבה קבלתם וכן הנימוקים שנמסרו לכך, וכל זאת בזיקה לפעילות בנכסים דיגיטליים. זאת, בין היתר, לצורך יצירת בסיס לשיח משותף עם רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, רשות ניירות ערך ומשרד האוצר בנוגע לתחום הנכסים הדיגיטליים.

#### DAO

12. להקים צוות לבחינת האסדרה הנדרשת, לרבות לגבי המעמד התאגידי וההיבטים המיסויים הנגזרים, של ארגונים אוטונומיים מבוזרים (DAO - Decentralized Autonomous Organizations). בראש הצוות יעמדו המנהל הכללי של משרד האוצר והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) או מי מטעמם, וחבריו יכללו את נציג אגף הכלכלנית הראשית והממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג רשות ניירות ערך, נציג רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, נציג רשות המסים. הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה עד לסוף דצמבר 2023.

13. לעניין החלטה זו, למעט לצרכי מס –

**“נכס דיגיטלי”** – ייצוג דיגיטלי של ערך או זכות, שניתן לבצע בו פעולת מסחר או העברה דיגיטלית למטרות תשלום או השקעה והוא ניתן להעברה ולאחסון באופן אלקטרוני על ידי שימוש בטכנולוגיית רישום מבוזר (DLT) או טכנולוגיה דומה, ובכלל זה “מטבע וירטואלי” כהגדרתו בצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות בנכס פיננסי ונותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע”ח-2018 ;

**“נכס דיגיטלי מגובה”** – נכס דיגיטלי שמטרתו לשמש כאמצעי חליפין ומכוון לשמר ערך יציב באמצעות הצמדה לערך של הילך חוקי שהוצא לפי סעיף 41 לחוק בנק ישראל, או לערך של מטבעות חוץ כהגדרתם בחוק בנק ישראל.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בשנים האחרונות נצפה גידול מהיר בקצב התפתחות שוק הנכסים הדיגיטליים, ובכלל זה נכסים דיגיטליים עצמאיים, נכסים קריפטוגרפיים מגובים בנכסים אחרים שבכללם נכסים דיגיטליים מגובים ומטבעות (טוקנים) המאפשרים סחר, רישום עסקאות וחוזים באופן מבוזר ומוצפן. השוק, שהגיע לשיאו לקראת סוף שנת 2021 ירד מאז בלמעלה מ-60%, ובינואר 2023 שוויו עומד על כ-1 טריליון דולר.

לשימוש בנכסים דיגיטליים גלויים סיכונים משמעותיים למערכת הכלכלית והפיננסית בממדים שונים, ובכלל זה סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים ליציבות הפיננסית והמוניטרית, וסיכוני אובדן הכנסות ממיסים. לצד אלו, קיימים סיכונים עבור ציבור המשקיעים והצרכנים לרבות חשיפה לסיכוני הונאה, סיכונים תפעוליים וחשיפה לסיכוני שוק חריגים. כל אלה דורשים אסדרה נאותה, אכיפה וניהול סיכונים מושכלים. אולם, לצד הסיכונים ישנן גם תועלות אפשריות, הקשורות לכך שלתעשיית הנכסים הדיגיטליים עשויה להיות תרומה לקידום התחרות, לייעול מערכות התשלומים ולהגדלת הצמיחה במשק. בנוסף, חלק מנכסים אלו משמשים נדבך מרכזי בטכנולוגיה של יישומים דיגיטליים מרכזיים חדשים, בפרט בעולמות האינטרנט העתידי (Web 3.0) והעולם הפיננסי המבוזר (DeFi).

מטרת החלטה זו היא לקדם אסדרה אחראית של הפעילות בנכסים דיגיטליים בישראל, תוך הגנה על משקיעים וצרכנים, צמצום תחומים של חוסר בהירות או אי-ודאות רגולטורית, עמידה בסטנדרטים בינלאומיים, שמירת גמישות לשינויים טכנולוגיים ועידוד חדשנות, ומניעת ניצול פערים רגולטוריים. זאת, בהתייחס לשלושה מישורים מרכזיים: ראשית, הסרת חסמים תחת המסגרת האסדרתית הקיימת בממשק של הפעילות עם המערכת הבנקאית. שנית, טיוב והרחבת התשתית האסדרתית הקיימת תוך התייחסות לנותני שירותים פיננסיים זרים, והרחבת מסגרת אסדרתית קיימת בתחומי ייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות, השקעות משותפות בנאמנות ובחוק ניירות ערך, התשכ”ח-1968 (להלן – **חוק ניירות ערך**) בהקשר בורסה וזירות סוחר. שלישית, יצירת תשתית אסדרתית חדשה עבור הפעילות בנכסים דיגיטליים, ובכלל זה החלת מסגרת אסדרתית על פעילות ההנפקה וההוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים שכיום אינו מפקח, ובחינה של תחומים נוספים בראיה צופת פני עתיד.

### סעיף 1

לאור מאפייניו של השוק הפיננסי המקומי כשוק קטן, שחקנים גלובליים מרכזיים בתחום הפיננסי בוחרים לעיתים שלא לפעול בו משיקולים עסקיים, וזאת בהתחשב בין היתר בעלות התהליך הרגולטורי לפעילות בשוק הישראלי אל מול פוטנציאל הרווח הגלום בו. מנגד, קיים חשש לשימוש בהיקפים משמעותיים של משקיעים ישראלים בפלטפורמות של נותני שירותים גלובליים הפועלים ללא רישוי מהמפקח על שירותים פיננסיים בישראל. במטרה להגן על המשקיעים והצרכנים, ולסייע להם לנהל באופן מושכל את הסיכונים הנובעים עבורם משימוש בנותני שירותים פיננסיים אשר מקום מושבם מחוץ לישראל, לייעל את השימוש במשאבי הפיקוח, לרבות לגבי שירותים פיננסיים הניתנים בנכסים דיגיטליים, מוצע לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, התשע”ו-2016 (להלן – **חוק שירותים פיננסיים מוסדרים**) באופן שיאפשר לגוף אשר נותן שירותים פיננסיים מחוץ לישראל ועיסוקו כאמור מוסדר מכוח דין זר, לרבות בתחום הנכסים הדיגיטליים, לקבל רישיון לפעול גם בישראל, וזאת על בסיס ההסדרה שחלה עליו מחוץ לישראל ותוך מתן הקלות המבוססות על ההסדרה כאמור. עוד מוצע לקבוע כי המפקח יוכל לפטור נותן שירותים פיננסיים זר מחלק מהוראות חוק הפיקוח וכן לקבוע הוראות שיחולו באופן ייחודי על נותן שירותים פיננסיים זר. מתן פטורים והקלות כאמור יינתנו רק לגוף אשר חלה עליו הסדרה

מכוח הדין הזר, ואשר ההסדרה והפיקוח החלים עליו נותנים הגנה מספקת ללקוחות, לפי שיקול דעתו של המפקח.

הסדרה דומה שעניינה מתן הקלות לנותן שירות זר בעולמות הפיננסיים נקבעה כבר בהקשרי שירותים פיננסיים חדשניים אחרים בחוק שירות מידע פיננסי התשפ"ב-2021, ומקודמת בימים אלה במסגרת תזכיר חוק הסדרת מתן שירותי תשלום, התשפ"ב-2022, וזאת משיקולים דומים.

## סעיף 2

פיקוח על מציעי שירותי ייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות חל לגבי נכסים דיגיטליים המוגדרים כנייר ערך או נכסים פיננסיים בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק ייעוץ השקעות**). אולם, העיסוק בתחומי פעילות אלה לגבי נכסים דיגיטליים שאינם נכללים בהגדרת "נייר ערך" או בהגדרת "נכס פיננסי" בחוק ייעוץ השקעות אינו נדרש ברישיון. על מנת שניתן יהיה להעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו ולפקח על הפעילות, מוצע לתקן את חוק ייעוץ השקעות כך שיחיל את הוראת החוק על ייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות בנכסים דיגיטליים המשמשים להשקעה ואינם עומדים בתחולת החוק הקיים, תוך הענקת סמכות למפקח לבצע התאמות רלוונטיות בפיקוח, ככל שיש בהן צורך, ביחס לייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות בנכסים דיגיטליים כאמור, וזאת בהלימה למאפיינים הייחודיים של הפעילויות האמורות.

## סעיף 3

פיקוח על השקעות משותפות בנאמנות, המסדיר השקעות משותפות באמצעות קרנות נאמנות, חל על הסדר שמטרתו השקעה משותפת בנכסים דיגיטליים ככל שאלה נכללים בהגדרת נייר ערך. אולם, העיסוק בפעילות זו לגבי נכסים דיגיטליים שאינם נכללים בהגדרת "נייר ערך" בחוק השקעות משותפות בנאמנות התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק השקעות משותפות**) אינו נדרש ברישיון. על מנת שניתן יהיה להעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו ולפקח על הפעילות, מוצע לתקן את חוק השקעות משותפות אשר יחיל את הוראות החוק על השקעה משותפת בנכסים דיגיטליים שאינה עומדת בתחולת החוק הקיים, תוך הענקת סמכות למפקח לבצע התאמות רלוונטיות בפיקוח, ככל שיש בהן צורך, ביחס להשקעות משותפות בנאמנות בנכסים דיגיטליים כאמור, וזאת בהלימה למאפיינים הייחודיים של הפעילות האמורה.

## סעיף 4

פיקוח על בורסה וזירות סוחר חל לגבי נכסים דיגיטליים ככל שאלו נכללים בהגדרת מכשיר פיננסי בחוק ניירות ערך. אולם, העיסוק בתחומי פעילות אלה לגבי נכסים דיגיטליים שאינם נכללים בהגדרת "מכשיר פיננסי" בחוק זה אינו נדרש ברישיון. על מנת שניתן יהיה לפקח על הפעילויות ולהעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו, מוצע לתקן את חוק ניירות ערך אשר יחיל את הוראת החוק על פעילות בורסה וזירות סוחר בנכסים דיגיטליים שאינה עומדת בתחולת החוק הקיים, תוך הענקת סמכות למפקח לבצע התאמות רלוונטיות בפיקוח, ככל שיש בהן צורך, ביחס לפיקוח על בורסה וזירות סוחר המציעים שירותים בנכסים דיגיטליים כאמור, וזאת בהלימה למאפיינים הייחודיים של הפעילות האמורה. נושא שינוי הגדרת ניירות ערך בחוק ניירות ערך נבחן בימים אלה בתהליך מקביל על ידי רשות ניירות ערך. החלטת ממשלה זו אינה כרוכה בשינוי ההגדרה של המושג "ניירות ערך" המקודם בתהליך המקביל.

## סעיף 5

לצורך הפחתת חוסר-הודאות של משקיעים וחברות בתשלום המס ולצורך הגנה על משקיעים וצרכנים, מוצע להבהיר בחקיקה את סיווג כלל סוגי הנכסים הדיגיטליים לצרכי מס לרבות מע"מ; את הדרכים להוכחת עלות ויום הרכישה של הנכס הדיגיטלי; וכן את סיווג מיקום הנכס. בנוסף, לצורך מתן מענה לקשיים טכניים בדיווח ובתשלום עצמאי אל מול העדר קיומה של אפשרות לתשלום מס במקור על ההכנסה החייבת באמצעות נותן השירות הפיננסי, שאינו בהכרח חשוף לכלל העובדות הנדרשות לחישוב המס, מוצע כי יקבעו הוראות דיווח וניכוי מס במקור ממכירה או החלפה של נכסים דיגיטליים בידי משלם שהוא נותן שירותים פיננסיים מפקח באמצעות גוף מפקח או באמצעות גוף אחר.

## סעיף 6

מוצע לקבוע הוראות בחקיקת משנה ליישום מיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים, לרבות כללים לקביעת עלות נכס דיגיטלי, חובות דיווח לגבי פעילות בנכס דיגיטלי, חובת הודעה מקוונת לרשות המסים על החזקה, קביעת פטור מדיווח שנתי בשל ביצוע מכירה של נכס דיגיטלי, וכל זאת באופן שיעודד את

השימוש בפלטפורמות מפקחות למתן שירותים פיננסיים בתחום הנכסים הדיגיטליים, על פני פלטפורמות שאינן מפקחות, תוך שמירה על עניינת של המשקיעים והצרכנים.

#### סעיף 7 -

מוצע לקבוע הוראות בעניין הפחתת סיכון אובדן ההכנסות ממסים כתוצאה ממסחר בנכסים דיגיטליים, וכולל חובת דיווח שתחול על צרכנים ומשקיעים על אחזקה של נכסים דיגיטליים בשווי העולה על 200,000 ש"ח, ובלבד שהאחזקה של נכסים דיגיטליים אלו לא נעשית באמצעות גוף מפקח ובעל רישיון למתן שירותים פיננסיים בתחום הנכסים הדיגיטליים. חובת הדיווח תחול עד למועד השלמת החקיקה כפי שמפורטת בסעיפים 5 ו-6, אשר יסדירו בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה את חובות הדיווח לגבי פעילות בנכס דיגיטלי.

#### סעיף 8

פעילות ההנפקה וההוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים אינה נתונה לפיקוח נכון ליום פרסום החלטה זו, פרט לפיקוח על מתן שירותים פיננסיים שניתנים אגב נכס זה. נכון ליום זה, לא הונפק נכס דיגיטלי מגובה בישראל, אך קיימת סבירות גבוהה כי בעתיד הנראה לעין תתקיימה יוזמות להנפקות של נכסים מסוג זה. בדומה, האיחוד האירופי אימץ בנובמבר 2022 חקיקה שקובעת מסגרת רגולטורית ייעודית לאסדרה של ההנפקה וההוצאה של נכסים אלה, ומדינות מערביות אחרות צפויות לאמץ מסגרות דומות בשנים הקרובות. מוצע לקבוע כי שר האוצר יקבע את זהות המפקח הפיננסי שלו תינתן סמכות הרישוי, הפיקוח והאסדרה על הגופים העוסקים בהנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים.

#### סעיף 9

לאחר קביעת שר האוצר כאמור בסעיף 8, מוצע להטיל על שר האוצר לפרסם תזכיר חוק, אשר יעניק סמכות רישוי, פיקוח ואסדרה על הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים וזאת לפי העקרונות המפורטים בסעיפים הבאים:

9(א): פוטנציאל השימוש בנכסים דיגיטליים מגובים הינו נרחב, והם עשויים להתממש באופן משמעותי עם המערכת הפיננסית המסורתית. בנוסף, במקרים שהנכס המגובה הינו מסוכן או ממונף, או שהגיבוי חלקי, עשויה להתקיים השפעה על המצרפים המוניטריים. מכאן, כפי שגם משתקף בחקיקה העדכנית באיחוד האירופי, ומטיוטות חקיקה במדינות מערביות אחרות, במקרים מסוימים הנכסים הדיגיטליים המגובים יכולים להגיע לכדי השפעה מוניטרית משמעותית או השפעה משמעותית על יציבות המערכת הפיננסית. בשל כך, מוצע כי קביעת עקרונות ואמות מידה בכללי האסדרה הנוגעים למאפייני הנכסים המגובים וכן יחס הגיבוי של הנכסים הדיגיטליים המגובים שיחולו על הגופים המציעים הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים, ייקבעו על ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל.

9(ב): בשל הפוטנציאל של נכסים דיגיטליים מגובים להפוך לנכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים, מוצע כי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים יוכל להכריז על נכס דיגיטלי מגובה כמשמעותי, לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל ועם המנהל הכללי של משרד האוצר, ובכך יעביר את הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של הנכס הדיגיטלי המגובה המשמעותי ממנו אל בנק ישראל. הכרזה זו תיעשה רק באם הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של הנכס הדיגיטלי המגובה עומד בקריטריונים שייקבעו על ידי שר האוצר בתקנות, וכפי שמפורט בסעיף 9(ו).

9(ג): מתוך צורך לייצר, ככל הניתן, הרמוניזציה בין שני הגופים העשויים לפקח על נכסים דיגיטליים מגובים, ובשל העובדה כי ייתכן ונכס דיגיטלי מגובה משמעותי יפסיק להיות מוגדר כמשמעותי בהתאם לקריטריונים שקבע שר האוצר בסעיף 9(ו), ומשכך הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של אותו הנכס יחזור להיות מפקח על-ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים, מוצע כי עקרונות ואמות מידה בכללי האסדרה הנוגעים לנכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים ייקבעו על-ידי נגיד בנק ישראל בהתייעצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים.

9(ד): מוצע כי גם לאחר העברת סמכות הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של נכס דיגיטלי מגובה משמעותי מהמפקח על נכסים דיגיטליים מגובים אל בנק ישראל, בנק ישראל יעביר את כלל המידע הרלוונטי לפיקוח על הגוף כאמור באופן שוטף למפקח על נכסים דיגיטליים מגובים.

9(ה): כפי שפורט בסעיף 9(ב) לעיל, למפקח על נכסים דיגיטליים מגובים הסמכות להכריז על נכס דיגיטלי מגובה כמשמעותי באם עמד בקריטריונים המפורטים בסעיף 9(ו). בנוסף, מוצע לקבוע כי תינתן למפקח על נכסים דיגיטליים מגובים סמכות לקבוע כי נכס דיגיטלי מגובה חדל להיות נכס דיגיטלי מגובה משמעותי אם חדל לעמוד בקריטריונים האמורים, ובשל כך הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של הנכס כאמור יחזור מהפיקוח של בנק ישראל ויהיה תחת פיקוחו שלו. נוסף על כך, מוצע לקבוע כי

בנק ישראל יהיה רשאי לסרב להעברת הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של נכס דיגיטלי מגובה אליו, ואפילו אם הגוף העוסק בפעילויות כאמור עומד בקריטריונים כפי שיפורטו בסעיף 9(ה), באם הוא סבר כי הנכס אינו מגיע לכדי השפעה יציבותית או מוניטרית משמעותית.

9(ו): מוצע כי ההכרזה על נכס דיגיטלי מגובה כמשמעותי תיעשה על ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים רק באם הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של הנכס הדיגיטלי המגובה, והנכס הדיגיטלי המגובה שהונפק על ידו, עומדים בשלושה או יותר מקריטריונים שייקבעו בתקנות על ידי שר האוצר המפורטים בסעיף זה. הקריטריונים שפורטו בהצעה מתבססים על מאפיינים שחלקם כמותניים וחלקם איכותניים ומבוססים על הערכה של המפקח.

9(ז): בשל התמורות התכופות החלות בשוק הנכסים הדיגיטליים בכלל, ובשוק הנכסים הדיגיטליים המגובים בפרט, מוצע כי המנהל הכללי של משרד האוצר, בהיוועצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים ועם נגיד בנק ישראל, יבצע בתום שנתיים, ארבע שנים ושש שנים, ממועד כניסת החוק לתוקף, בחינה של הקריטריונים שייקבעו בתקנות להגדרת נכס דיגיטלי מגובה משמעותי. גם לאחר שש שנים ממועד אישור חוק זה, ניתן יהיה לבצע בחינה כאמור לפי דרישה שתעלה מצד הגורמים הרלוונטיים.

## סעיף 10

תשלום המס לרשות המסים בישראל מתבצע כיום בתשלום בשקלים בלבד ודרך בנקים מסחריים בישראל. במקרה של סירוב בנקאי לפתיחת חשבון או העברת כספים כאמור, ובהיעדר מקורות נזילים שקליים אחרים לתשלום המס, עשויים להיווצר, למי שפועל בנכסים דיגיטליים, חסמים בתשלום מס כחוק. קשיים אלו חושפים ציבור זה לסנקציות פליליות הנלוות לאי-תשלום שומת המס הנוגעת לפעילות זו, ועשויים לתרום להחלטתן של חברות בתחום לפעול מחוץ לגבולות המדינה, כמו גם לאבדן הכנסות המדינה ממסים. על מנת להרחיב את האפשרויות הפוטנציאליות שיאפשרו לפועלים בנכסים דיגיטליים תשלום מס כחוק, תירשם הודעת נגיד בנק ישראל, מנהל רשות המסים והחשב הכללי לפיה, בנוסף לאופן התשלום המקובל של מסים באמצעות בנקים מסחריים בישראל, יבחנו דרכים לאפשר ביצוע תשלומי מס בגין רווחים שמקורם בפעילות בנכסים דיגיטליים באמצעות הפקדה לחשבון של מדינת ישראל המנוהלת בבנק ישראל.

## סעיף 11

בחודשים האחרונים מקדם המפקח על הבנקים מהלכים שתכליתם יישום גישה מבוססת סיכון אגב מתן שירותים בנקאיים הקשורים לפעילות בנכסים דיגיטליים, על רקע עדויות על קשיים בקבלת שירותים בנקאיים על ידי חברות ומשקיעים בתחום. במטרה להגביר את המעקב אחר היקף הקשיים והחסמים המתמשכים, ולאפשר בחינה של הצורך בהתאמת צעדי מדיניות נוספים, מוצע לרשום את הודעת המפקח על הבנקים בדבר כוונתו לייצר תשתית עבור דיווח ומעקב אודות סירובים למתן שירותי בנקאיים לחברות בתחום הנכסים הדיגיטליים והנימוקים להם, בין היתר לצורך יצירת שיח עם מפקחים פיננסיים העוסקים בתחום הנכסים הדיגיטליים ועם הגורמים השונים במשרד האוצר העוסקים בקידום הפעילות בשוק הפיננסי (לרבות המנהל הכללי של משרד האוצר, אגף התקציבים ואגף הכלכלנית הראשית).

## סעיף 12

בשנים האחרונות התפתחו מבנים מבוזרים חדשים סביב השימוש בנכסים דיגיטליים, כאשר הנפוץ בהם הוא הארגון האוטונומי המבוזר (DAO). מבנה ה-DAO מתאפיין בהתאגדות שפעילותה והחלטות ההשקעה שלה מתואמות על ידי חוזה חכם, ללא ישות מרכזית. מודל הפעילות של ארגונים מסוג DAO מבוסס על הנפקת מטבעות שליטה (Governance Tokens) המקנים למחזיקים בהם זכויות הצבעה וזכויות יחסית בפרויקט. כיום נעשה שימוש ב-DAO ברמה הגלובלית לצרכים שונים, וביניהם גיוס כספים למיזמים, השקעות, פילנתרופיה, הלוואות, ורכישה של אסימונים חסרי תחליף (NFT - Non Fungible Token). בהיעדר בעלים מוטבים (Beneficial owner) במבנה הרגולטורי הקיים בישראל, DAO אינו מוכר כישות משפטית או כחברה בע"מ. חוסר הבהירות בסיווג הרצוי עבור מבנה חדש קשור בשאלות משפטיות ורגולטוריות כבדות משקל אשר להן השלכות בתחום התאגידי, הפיננסי, המיסוי והחברתי. בד בבד, בימים אלו מתבצעים שלבים ראשוניים של בחינת אסדרת מבנה זה בעולם כך שלא קיים סטנדרט בינלאומי מקובל לאסדרתו. לפיכך, מוצע להקים צוות בין משרדי לקביעת המעמד התאגידי של חברות מסוג DAO, והיבטי המיסוי הנלווים להן, תוך הבחנה בין פעילויות בעלות אופי פיננסי לפעילויות בעלות אופי שאינו פיננסי, ותוך מעקב אחר הסטנדרט העולמי המתגבש בהתייחס למעמדן של חברות אלו.

## תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם  
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

מיוזמת