



Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Y Sylfaen Drethu Gymreig

**Risgiau a Chyfleoedd ar ôl
Datganoli Cyllidol**

Guto Ifan a'r Dr Ed Gareth Poole
Canolfan Llywodraethiant Cymru
ym Mhrifysgol Caerdydd

Gorffennaf 2018

Ein Cenhadaeth

Sefydlwyd Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn Hydref 2017. Ei chenhadaeth yw gwella'r broses o lunio polisi a darparu gwasanaethau cyhoeddus drwy helpu gweinidogion a gwasanaethau cyhoeddus i gael gafael ar dystiolaeth annibynnol ddibynadwy am yr hyn sy'n gweithio.

Mae'r Ganolfan yn cydweithio ag ymchwilwyr blaenllaw ac arbenigwyr polisi eraill i gyfodod a gwneud defnydd o'r dystiolaeth bresennol a nodi bylchau lle mae angen cael gwybodaeth newydd.

Mae'r Ganolfan yn annibynnol ar lywodraeth ond mae'n cydweithio'n agos â llunwyr ac ymarferwyr polisi i ddatblygu syniadau newydd am ffyrdd o ddelio â heriau strategol ym meysydd iechedd a gofal cymdeithasol, addysg, tai, yr economi a chyfrifoldebau eraill sydd wedi'u datganoli. Mae'n:

- Helpu Gweinidogion Llywodraeth Cymru i ddod o hyd i dystiolaeth awdurdodol ac arbenigedd annibynnol a'u defnyddio i gyfrannu at bolisi a'i wella;
- Gweithio gyda gwasanaethau cyhoeddus i gyrchu, creu, gwerthuso a chymhwyso tystiolaeth am yr hyn sy'n gweithio wrth fynd i'r afael â heriau economaidd a chymdeithasol allweddol; ac yn
- Gwneud defnydd o'i gwaith gyda Gweinidogion a gwasanaethau cyhoeddus i hyrwyddo dealltwriaeth o'r ffordd y mae tystiolaeth yn gallu cyfrannu at y broses o lunio polisi a darparu gwasanaethau cyhoeddus a'i gwella, a chyfrannu at ddamcaniaethau ynghylch llunio a gweithredu polisi.

Drwy secondiadau, lleoliadau PhD a'i rhaglen Prentisiaethau Ymchwil, mae'r Ganolfan yn helpu hefyd i feithrin gallu ymysg ymchwilwyr i ymgymryd ag ymchwil effeithiol sy'n berthnasol i bolisi.

Mae rhagor o wybodaeth ar gael ar ein gwefan yn www.wcpp.org.uk

Cyrff Ariannu Craidd



Prifysgol Caerdydd a sefydlwyd ym 1883. Mae Prifysgol Caerdydd yn brifysgol uchelgeisiol ac arloesol mewn prifddinas ffyniannus sy'n benderfynol o feithrin cysylltiadau rhyngwladol cryf gan ddangos ei hymrwymiad i Gymru wrth wneud hynny.



Y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol (ESRC) sy'n rhan o Ymchwil ac Arloesi yn y DU, sefydliad newydd sy'n dod â saith cyngor ymchwil y DU, Innovate UK a Research England at ei gilydd i sicrhau'r cyfraniad mwyaf posibl gan bob cyngor a chreu'r amgylchedd gorau ar gyfer ymchwil ac arloesi.



Llywodraeth Cymru yw llywodraeth ddatganoledig Cymru sy'n gyfrifol am feysydd allweddol mewn bywyd cyhoeddus, yn cynnwys iechedd, addysg, llywodraeth leol, a'r amgylchedd.

Cynnwys

Crynodeb	4
Crynodeb Gweithredol	6
1. Cyflwyniad	17
2. Pennu'r Sylfaen Drethu Gymreig	20
2.1 Treth Incwm Ddatganoledig	20
2.2 Treth Trafodiadau Tir	31
2.3 Y Dreth Gyngor	36
2.4 Ardrethi Annomestig	43
2.5 Treth Gwarediadau Tirlenwi	47
3. Risgiau a Chyfleoedd	48
3.1 Cyflogaeth a thwf cyflogau	48
3.2 Tueddiadau a phenderfynyddion cynhyrchiant	53
3.3 Poblogaeth a demograffeg	56
3.4 Ymfudo a llif cymudo ar draws ffin Cymru-Lloegr	59
3.5 Tueddiadau'r farchnad eiddo	62
3.6 Brexit	64
4. Opsiynau a Goblygiadau ar gyfer Strategaeth Treth Llywodraeth Cymru	67
4.1 Gosod cyfraddau treth incwm yng Nghymru	67
4.2 Diwygio'r dreth eiddo	74
4.3 Trethu eiddo masnachol	79
4.4 Trethi newydd	80
4.5 Polisiâu ehangach Llywodraeth Cymru	82
5. Casgliad	84
Cyfeiriadau	85
Atodiad A: Trethi Datganoledig yn Fframwaith Cyllidol Llywodraeth Cymru	89
Atodiad B: Methodoleg ar gyfer Micro-efelychu Refeniw Treth Incwm Ddatganoledig	92

Crynodeb

- O dan y Fframwaith Cyllidol newydd, o Ebrill 2019, bydd Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn rheoli refeniw trethi o bron £5 biliwn, sy'n gyfwerth â 30 y cant o'u gwariant cyfredol ar y cyd. Bydd angen i'r refeniw o drethi datganoledig Cymreig gadw'n wastad â refeniw cyffelyb yng ngweddill y DU (gDU) er mwyn osgoi diffyg yng nghyllideb Cymru.
 - Cyflwynwyd **Treth Trafodiadau Tir a Threth Gwarediadau Tirlenwi** Llywodraeth Cymru yn Ebrill 2018 (i gymryd lle Treth Dir y Dreth Stamp a Threth Dirlenwi). Bydd **Treth Incwm** yn cael ei datganoli'n rhannol o Ebrill 2019, ac mae'r **Dreth Gyngor** ac **Ardrethi Annomestig (Busnes)** wedi'u datganoli'n barod.
 - Mae'r adroddiad hwn yn edrych ar y ffactorau a fydd yn dylanwadu ar dwf neu ostyngiad mewn refeniw o'r trethi hyn, y risgiau a chyfleoedd i'r sylfaen drethu Gymreig ar ôl datganoli cyllidol, a rhai o'r goblygiadau i feysydd eraill ym mholisi Llywodraeth Cymru.
- ## Y Sylfaen Drethu Gymreig
- Y ffynhonnell refeniw fwyaf fydd **Treth Incwm**, y bydd y derbyniadau ohoni'n dibynnu ar y gyfradd cyflogaeth, cyflogau, a lefelau poblogaeth. Rhaid cofio mai'r newid yn y rhain o'u cymharu â gDU fydd yn pennu'r effaith ar gyllideb Llywodraeth Cymru.
 - Cyfradd cyflogaeth: Mae'r bwlch yn y gyfradd cyflogaeth rhwng Cymru a gDU yn cael ei ysgogi gan anweithgarwch economaidd, yn enwedig ymysg rhai 55-64 oed. Drwy gau'r bwlch hwn, gellid cynyddu cyllideb Llywodraeth Cymru tua £100 miliwn y flwyddyn.
 - Cyflogau: Mae'r rhan fwyaf o'r gwahaniaethau yn incwm trethdalwyr rhwng Cymru a gDU ym mhen uchaf y dosbarthiad enillion. Mae'r enillwyr cyflog hyn hefyd yn cyfrif am gyfran fawr o'r refeniw o dreth incwm.
 - Nid yw'n ymddangos bod y gwahaniaethau mewn enillion cyfartalog rhwng Cymru a gDU yn cael eu hysgogi gan gymysgeddau sectoraidd gwahanol eu priod economaidd. Er mwyn cau'r bwlch o ran twf enillion rhwng Cymru a gDU, bydd angen lleihau'r bwlch cynhyrchiant. Bydd cynyddu cyfran y gweithwyr sgiliau uwch yng Nghymru yn allweddol i hyn.
 - Os bydd cyflogau'r sector preifat yn tyfu 0.5 pwynt canran yn gyflymach yng Nghymru nag yn gDU, byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn cynyddu £60 miliwn ar ôl pum mlynedd; byddai'r gwrthwyneb (cyfradd twf a oedd 0.5 pwynt canran yn arafach) yn lleihau'r gyllideb £55 miliwn ar ôl pum mlynedd.
 - Poblogaeth: Rhagwelir y bydd y boblogaeth 16-64 oed yng Nghymru'n lleihau dros y blyneddau nesaf. Erbyn 2022 bydd y grŵp oedran hwn yn tyfu 0.4 pwynt canran yn arafach nag yn gDU. Mae cyfradd twf arafach yn y boblogaeth yn golygu y bydd angen twf cyflymach yn y refeniw am bob person yng Nghymru er mwyn osgoi diffyg yng nghyllideb Llywodraeth Cymru.
 - Bydd lefelau ymfudo rhwng gDU a Chymru yn dod yn ffactor cyllidebol pwysig; ac, yn benodol, ymfudo gan unigolion â sgiliau uwch ac enillion uwch.

- Bydd patrymau cymudo yn bwysig hefyd. Mae pobl sy'n preswyllo yng Nghymru sy'n cymudo i Loegr i weithio'n ennill 30 y cant yn fwy ar gyfartaledd, a byddent wedi cyfrif am tua 7.6 y cant o'r refeniw o dreth incwm ddatganoledig yn 2014-15.
- Mae'r **Dreth Gyngor** yn ffynhonnell refeniw sefydlog iawn ond mae'n hen bryd ei diwygio ym marn llawer: mae'n anflaengar, yn aneffeithlon, ac yn anhydwyth. Fodd bynnag, mae unrhyw ddiwygio'n debygol o fod yn anodd o safbwynt gwleidyddol.
- Mae refeniw o **Ardrethi Annomestig (Busnes)** yng Nghymru'n ddibynnol i raddau anghymesur ar drafodiadau uchel eu gwerth. Mae dadleuon o blaid diwygio Ardrethi Annomestig ac mae lle i ddysgu o ddiwygiadau yn systemau Lloegr a'r Alban.
- Mae refeniw o **Dreth Trafodiadau Tir** yn cael ei ysgogi gan nifer a gwerth y trafodiadau eiddo yng Nghymru. Mae nifer y trafodiadau yng Nghymru wedi dilyn yr un llwybr â gDU gan mwyaf. Ond mae'r gyfradd twf gymharol yng ngwerthoedd eiddo wedi dilyn llwybr gwahanol, wedi'i ysgogi'n bennaf gan brisiau eiddo yn Llundain.
- Os oedd y gyfradd twf mewn prisiadau a thrafodiadau yn 2.5 pwynt canran yn uwch yng Nghymru, yna, erbyn 2021-22 byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn cynyddu mwy na £92 miliwn; byddai'r gwrthwyneb (cyfradd twf a oedd yn 2.5 pwynt canran yn is nag yn gDU) yn arwain at ostyngiad o £71 miliwn mewn refeniw.

Goblygiadau i Bolisi Trethi

- Ar sail modelu syml o'r effaith o amrywio cyfraddau treth, mae'r effaith o newidiadau yn y gyfradd ychwanegol yn ymddangos yn fach ac yn debygol o gael ei gwrthbwysu gan

unrhyw ymateb drwy ymfudo (neu ddiffyg ymateb). Mewn gwrthgyferbyniad â hynny, byddai newidiadau yn y gyfradd sylfaenol yn cael effaith fawr ar gyllideb Llywodraeth Cymru.

- Dylid mynd ati i ddiwygio trethi mewn ffordd integredig. Er enghraifft, gellid cysylltu dull mwy blaengar o ymdrin â'r Dreth Gyngor â newidiadau yng nghyfraddau Treth Trafodiadau Tir neu Dreth Incwm.

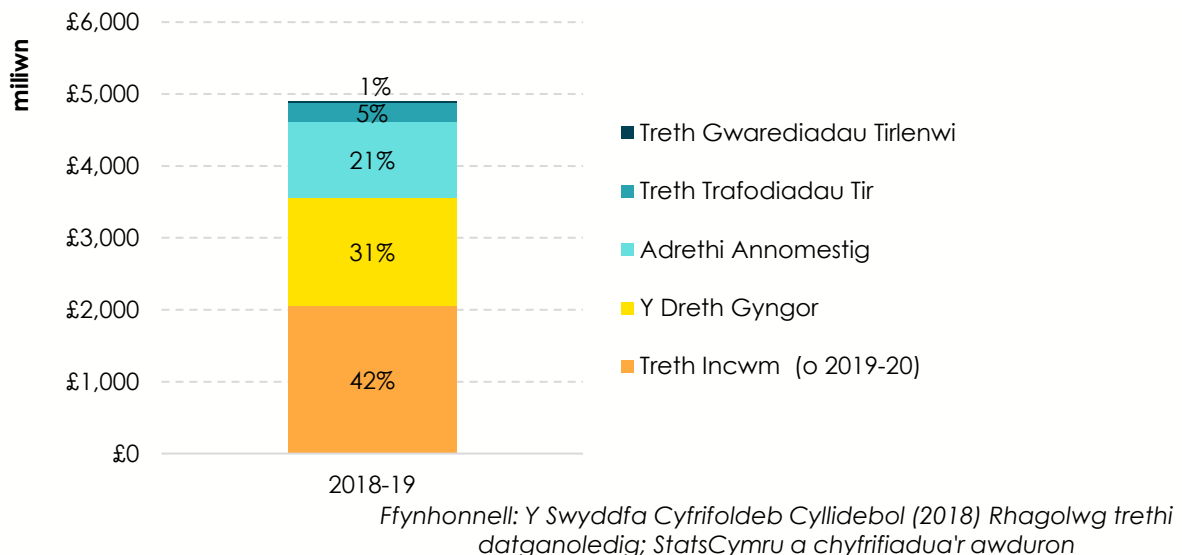
Goblygiadau i Bolisi Ehangach

- Bydd polisïau sy'n ymwneud â'r economi, sgiliau, addysg a thai (ymysg pethau eraill) yn cael effaith uniongyrchol ar berfformiad y sylfaen drethu Gymreig, gan greu nifer o heriau trawsadrannol i Lywodraeth Cymru. Er enghraifft, mewn addysg uwch, byddai polisi a oedd yn cymell graddedigion i aros yng Nghymru yn gallu helpu i gynyddu'r sylfaen drethu Gymreig.
- Er mwyn i refeniw o dreth incwm gadw'n wastad, mae angen i gyfradd twf cyflogau yng Nghymru fod yn uwch nag yn gDU. Bydd cynhyrchiant economi Cymru yn allweddol ac mae tystiolaeth yn dangos ei bod yn bwysig canolbwytio ar sgiliau.
- Ochr yn ochr â'r effeithiau ar y sylfaen drethu Gymreig, bydd newidiadau mewn llifau ymfudo a chymudo yn creu goblygiadau i feysydd polisi o lawer math, yn enwedig trafnidiaeth a thai.

Crynodeb Gweithredol

Yn dilyn datganoli Treth Stamp a Threth Dirlenwi eleni a datganoli Treth Incwm yn rhannol yn Ebrill 2019, bydd Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn rheoli refeniw treth o bron £5 biliwn, sy'n cyfateb i 30 y cant o'u gwariant presennol ar y cyd.

Ffigur E1: Refeniw treth o dan reolaeth Llywodraeth Cymru, 2018-19



Drwy fecanwaith yr Addasiadau Grant Bloc (BGAs) a gytunwyd yn y Fframwaith Cyllidol newydd, er y bydd cyllideb Cymru yn cael ei diogelu gan mwyaf rhag siociau economaidd ledled y DU, bydd angen i refeniw datganoledig gadw'n wastad â refeniw cyffelyb yng ngweddill y DU er mwyn osgoi diffyg yng nghyllideb Cymru.

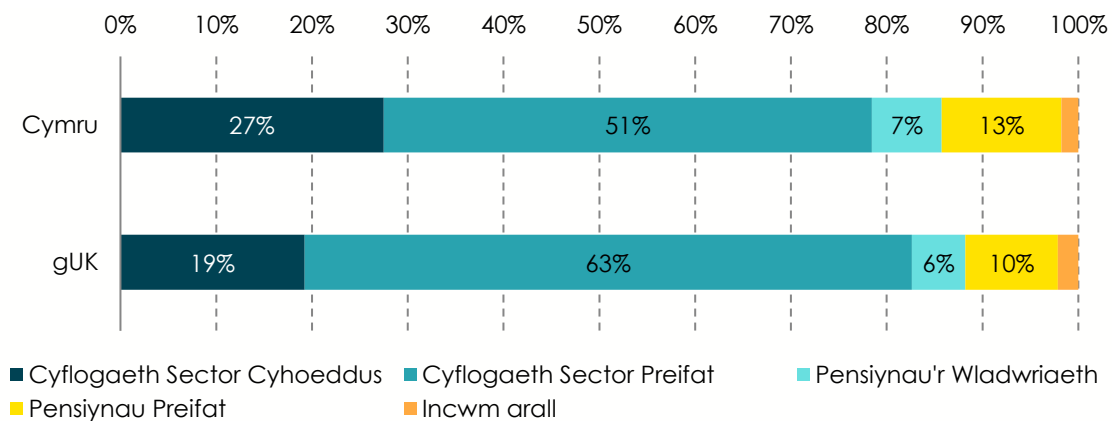
Mae'r adroddiad hwn yn dadansoddi rhai o'r risgiau a chyfleoedd yn y sylfaen drethu Gymreig a fydd yn hanfodol o ran galluogi Cymru i fanteisio ar y pwerau cyllidol newydd.

Pennu'r sylfaen drethu Gymreig

Treth Incwm Ddatganoledig

- O 2019-20, bydd cyfraddau treth incwm a gaiff eu talu ar incwm nad yw'n deillio o gynilion neu ddifidendau ('NSND') gan drethdalwyr Gymreig yn gostwng 10c yn y bunt ac yn cael eu disodli gan y Cyfraddau Treth Incwm Gymreig.
- Rhagwelir y bydd cadw'r cyfraddau treth a delir gan drethdalwyr Gymreig fel y maent drwy osod cyfradd o 10c ym mhob band yn codi £2,099 miliwn i Lywodraeth Cymru yn 2019-20.

Ffigur E2: Y sylfaen dreth incwm NSND yn ôl ffynhonnell i Gymru a gDU, 2014-15



Ffynhonnell: CThEM (2017) a chyfrifiadau'r awduron

Mae'r sylfaen drethu Gymreig yn wahanol i un gweddill y DU (gDU) mewn nifer o ffyrdd:

- Mae cyfran fwy o lawer o sylfaen dreth incwm Cymru yn deillio o gyflogaeth sector cyhoeddus ac incwm o bensiynau nag yn gDU.
- Mae'r sylfaen dreth incwm o gyflogaeth sector preifat yng Nghymru a gDU hefyd yn amrywio yn ôl diwydiant. Diwydiannau gweithgynhyrchu sy'n cyfrif am y gyfran fwyaf yng Nghymru (22 y cant o'i gymharu â 13 y cant yn gDU); tra bydd cyfran fwy o lawer yn deillio o weithgareddau proffesiynol, gwyddonol a thechnegol, a gweithgareddau ariannol ac yswiriant yn gDU. Gallai hyn ddod â chanlyniadau cyllidebol (yn y tymor byr o leiaf) i Lywodraeth Cymru os bydd diwydiannau penodol yn tyfu'n gyflymach neu'n arafach na'i gilydd. Fodd bynnag, ni ellir priodoli'r ffaith bod incwm trethdalwyr Cymru yn is ar gyfartaledd i wahaniaethau yng nghyfansoddiad diwydiannol lefel uchel ei sylfaen drethu sector preifat ac mae hyn yn awgrymu bod ffactorau eraill, fel cyfansoddiad y gweithlu o ran sgiliau, yn bwysicach wrth bennu perfformiad cymharol cyflogau yng Nghymru.
- Incwm (NSND) cymedrig trethdalwyr yng Nghymru yn 2014-15 oedd £24,900, sy'n is o lawer nag yn gDU (£29,900). Mae gwahaniaethau rhwng incwm trethdalwyr Cymru a gDU yn amlwg iawn ym mhen uchaf y dosbarthiad incwm: yr incwm yn y 99fed ganradd oedd £94,600 yng Nghymru ond £153,400 yn gDU.
- Er eu bod yn llai dibynnol ar hyn nag yn gDU, bydd derbyniadau treth yng Nghymru'n agored iawn i effaith incwm yr enillwyr cyflog mwyaf. Gan gymryd y bydd cyfradd o 10c yn yr holl fandiau, bydd yr un y cant uchaf o drethdalwyr yng Nghymru yn cyfrannu mwy at refeniw datganoledig na'r 40 y cant o drethdalwyr sy'n ennill lleiaf, a bydd y 10 y cant uchaf yn cyfrannu mwy na'r 70 y cant sy'n ennill lleiaf.
- Mae incwm NSND trethadwy yng Nghymru wedi lleihau tri y cant y flwyddyn ar gyfartaledd mewn termau real rhwng yr argyfwng ariannol yn 2007-08 a 2014-15, sydd bron un pwynt canran yn is na'r newid yn gDU. Gellir egluro'r perfformiad hwn i raddau helaeth drwy ystyried polisi llywodraeth y DU o gynyddu'r lwfans personol yn sylweddol ar ôl 2010.

- Un ffactor sydd hefyd yn dylanwadu ar y twf cymharol mewn trethi yw'r ffaith bod y boblogaeth yn tyfu'n arafach yng Nghymru, yn enwedig y boblogaeth 16-64 oed. Mae hyn yn golygu y bydd angen i'r refeniw y pen dyfu'n gyflymach yng Nghymru os yw cyfanswm y refeniw i gadw'n wastad â gDU. Yn ôl y disgwyl lle mae poblogaeth yn heneiddio, roedd cyfran yr incwm NSND sy'n deillio o bensiynau wedi cynyddu o 16 y cant yn 2009-10 i 20 y cant yn 2014-15.
- Mae gwahaniaethau yng nghyfraddau cyflogaeth, tâl a chynhyrchiant y boblogaeth oedran gweithio hefyd yn dylanwadu ar dwf yn y sylfaen drethu. Mae lefelau uwch o anweithgarwch economaidd yng Nghymru (yn hytrach na lefelau diweithdra uwch) wedi creu bwlch cyson yn y gyfradd cyflogaeth o tua 3.6 pwynt canran rhwng Cymru a gDU yn ystod y degawd diwethaf. Mae ein dadansoddiad yn awgrymu ei bod yn bosibl bod cohort o unigolion (55-64 oed) yn egluro'r bwlch cyson hwn rhwng Cymru a gDU.

Treth Trafodiadau Tir

Yn 2016-17, roedd Treth Dir y Dreth Stamp (TDDS) wedi codi £210 miliwn o 59,000 o drafodiadau eiddo yng Nghymru.

- Trafodiadau eiddo preswyl oedd wedi rhoi dwy ran o dair o'r derbyniadau. Er mai dim ond 14 y cant o'r trafodiadau hynny oedd yn fwy na £250,000 yn 2015-16, roedd 72 y cant o'r derbyniadau am TDDS preswyl wedi deillio o'r trafodiadau hyn, tra oedd 36 y cant wedi deillio o'r tri y cant o drafodiadau o fwy na £400,000.
- Mae'r sylfaen drethu o drafodiadau eiddo amhreswyl yng Nghymru yn fwy dibynnol o lawer ar drafodiadau o werth uwch. Roedd dwy ran o dair o'r refeniw o TDDS amhreswyl yn 2015-16 wedi'i gynhyrchu gan drafodiadau o fwy na £2 miliwn. Gan fod rhan fawr o'r refeniw yn codi o drafodiadau o werth uchel, bydd Treth Trafodiadau Tir (TTT) yn gyfnewidiol iawn: byddai dim ond 10 yn llai o drafodiadau rhydd-ddaliadol o fwy na £5 miliwn yn 2015-16 wedi gallu lleihau'r refeniw £7 miliwn.
- Roedd y refeniw o TDDS yng Nghymru wedi gostwng yn sylweddol ar ôl cyrraedd uchafbwynt yn 2006-07 ac, mewn gwrthgyferbyniad â gDU, nid yw wedi ailgodi i'r lefelau cyn yr argyfwng. Er bod y twf yn nifer y trafodiadau yng Nghymru wedi cadw'n wastad yn fras â gDU, mae prisiau tai wedi codi dau bwynt canran yn gyflymach ar gyfartaledd yn Lloegr nag yng Nghymru er 2006.

Y Dreth Gyngor

Roedd y Dreth Gyngor wedi codi £1.4 biliwn o 1.3 miliwn o unedau eiddo yng Nghymru yn 2016-17, ac roedd derbyniadau wedi cynyddu'n gyflymach yng Nghymru at ei gilydd yn y blynyddoedd blaenorol am nad oedd y dreth wedi'i rhewi (fel yr oedd yn yr Alban) neu am nad oedd y cynnydd ynddi wedi'i gyfyngu'n llym (fel yr oedd yn Lloegr). Roedd nifer yr anheddau trethadwy yng Nghymru wedi cynyddu 0.6 y cant y flwyddyn ar gyfartaledd rhwng 2006-07 a 2017-18, twf sydd ychydig yn arafach nag yn Lloegr.

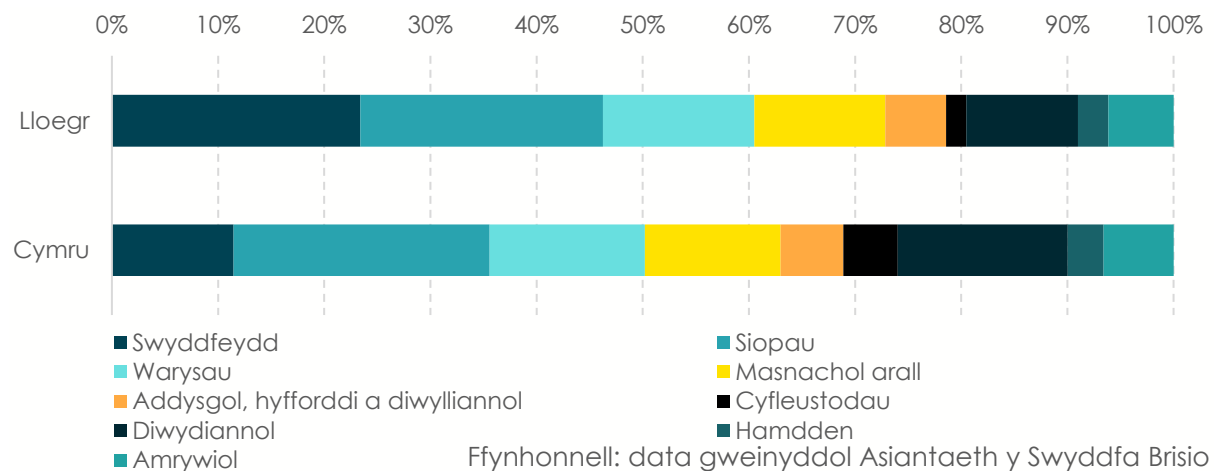
- Mae'r rhan fwyaf o lawer o'r unedau eiddo yn y bandiau isaf; mae 57 y cant o'r anheddau trethadwy yng Nghymru ym mandiau A, B ac C, a dim ond pump y cant sydd yn y tri band uchaf (G, H ac I).
- Mae amrywiadau mawr yng nghyfrannau'r anheddau ym mhob band rhwng y 22 o awdurdodau lleol. Mae canran yr unedau eiddo sydd yn y band isaf (A) yn llai na 10 y cant mewn 10 o awdurdodau lleol, ond mae'r gyfran hon yn codi i fwy na 50 y cant ym Mlaenau Gwent a Merthyr Tudful. Mae mwy na hanner yr holl unedau eiddo sydd yn y ddau fand uchaf (H ac I) mewn dim ond tri awdurdod lleol: Sir Fynwy, Bro Morgannwg, a Chaerdydd.
- Cafwyd rhywfaint o gydgyfeirio mewn prisiau eiddo cyfartalog am mai yn yr awdurdodau lleol lle'r oedd y prisiau tai cyfartalog isaf yn 2003 (blwyddyn yr ailbrisiad diwethaf yng Nghymru) y cafwyd y cynnydd cyflymaf ym mhrisiau tai gan mwyaf hyd 2016.
- Cydberthynas wan iawn yn unig sydd rhwng y cynnydd cyfartalog ym Mand D y Dreth Gyngor yn ôl awdurdod lleol er 2003 a chynnydd cyfartalog ym mhrisiau tai, a chydberthynas negyddol (wan) sydd rhwng hynny a newidiadau mewn incwm gwario aelwydydd yn ôl awdurdod lleol. Mae hyn yn dystiolaeth o ddiffyg hydwythedd yn system y Dreth Gyngor a'r ffaith nad yw'n tueddu i adlewyrchu twf yn y sylfaen drethu sylfaenol.

Ardrethi Annomestig

Yn 2016-17 codwyd ardrethi annomestig (busnes) ar 109,000 o unedau eiddo yng Nghymru a chafwyd derbyniadau (net o ad-daliadau) a oedd yn dod i gyfanswm o £962 miliwn. Mae refeniw yng Nghymru wedi cynyddu ychydig yn arafach nag yn Lloegr er 2010-11.

- Mae'r twf blynyddol cyfartalog yn nifer cyfan yr unedau eiddo trethadwy yng Nghymru yn weddol debyg i Loegr er 2003-04. Cofnodwyd gostyngiad bach yn nifer yr unedau eiddo yn y sector manwerthu, er bod y rhain yn un rhan o dair o nifer yr unedau eiddo trethadwy o hyd. Cafwyd cynnydd cyflym yn nifer y datblygiadau yn y sector swyddfeydd yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Mae gwerth cyfartalog yr uned eiddo drethadwy yn y sector manwerthu wedi cynyddu'n sylweddol er 2000-01, a hynny'n gyflymach na'r cynnydd yng ngwerth cyfartalog yr uned eiddo drethadwy yn y sector diwydiannol. Felly mae cyfran y sector manwerthu o'r gwerth trethadwy cyfan yng Nghymru wedi cynyddu er bod nifer yr unedau eiddo trethadwy yn llai.
- Mae gwerth cyfartalog yr uned eiddo drethadwy yng Nghymru yn parhau'n is na hwnnw yn Lloegr yn yr holl sectorau, ac yn y sector swyddfeydd y gwelir y gwahaniaeth mwyaf. Mae unedau eiddo diwydiannau a chyfleustodau yn gyfran fwy o lawer o'r sylfaen drethu Ardrethi Annomestig yng Nghymru. Mewn gwrthgyferbyniad â hynny, mae unedau eiddo swyddfeydd yn llawer mwy amlwg yn y sylfaen drethu yn Lloegr (ffigur E3).

Ffigur E3: Gwerth trethadwy yn ôl y math o eiddo, 2015-16



- Yng Nghaerdydd y mae tua 20 y cant o gyfanswm y gwerth trethadwy yng Nghymru, ac mae'r gyfran hon wedi cynyddu'n raddol yn y blynyddoedd diwethaf. Dim ond 200 eiddo sydd â gwerth trethadwy o fwy nag £1 miliwn: pe byddai dim ond 10 eiddo â gwerth trethadwy o £3 miliwn yr un yn cael eu colli drwy adleoli neu gau, byddai cyfanswm y refeniw yn gostwng 1.5 y cant. Mae hyn yn arbennig o wir am ddiwydiannau penodol – mae dim ond 10 eiddo sy'n weithfeydd haearn a dur yn cyfrif am bron dau y cant o gyfanswm y gwerth trethadwy ar y rhestr leol.

Risgiau a Chyfleoedd

Cyflogaeth a thwf cyflogau

Mae'r adroddiad yn defnyddio data o'r Arolwg o Incwm Personol (SPI) i ficroefelychu refeniw o drethi datganoledig ar sail gwahanol ragdybiaethau am dwf yn y sylfaen drethu Gymreig, a'r gyfradd cyflogaeth a thwf cyfartalog mewn cyflogau yn benodol.

- Mae'r amcanestyniad canolog wedi'i seilio ar y rhagdybiaeth y bydd cyfraddau cyflogaeth yn ôl grŵp oedran yn aros yn ddigyfnewid yng Nghymru ac yn gDU. Y bwlch mwyaf a mwyaf hirsefydlog yn y gyfradd cyflogaeth rhwng Cymru a gDU yw hwnnw ar gyfer y rheini rhwng 55 a 65 oed; mewn cyferbyniad â hynny, mae'r bwlch ar gyfer y rheini rhwng 35 a 44 oed yn ddibwys. Yn yr ail amcanestyniad, rydym yn modelu'r effaith a geir ar refeniw datganoledig os bydd cyfraddau cyflogaeth ar gyfer pob grŵp oedran yng Nghymru yn cydgyfeirio â'r rheini yn gDU erbyn 2029-30. Byddai cyllideb Cymru £100 miliwn y flwyddyn ar ei hennill o dan y senario hwn. Byddai cydgyfeirio o'r fath yn gallu digwydd wrth i gohortau oedran sydd â chyfraddau cyflogaeth cyson is yng Nghymru gyrraedd oed ymddeol.
- Mae ein modelu'n awgrymu bod Llywodraeth Cymru yn fwy agored i effaith dargyfeirio yn nhwf enillion, a byddai gwahaniaethau bach ond parhaus mewn incwm o gyflogaeth y sector preifat rhwng Cymru a gDU yn cael effaith sylweddol ar gyllideb Cymru. Byddai'r gyllideb £55 miliwn yn llai ar ôl pum mlynedd pe byddai twf cyflogau

yn y sector preifat yn 0.5 pwynt canran y flwyddyn yn is nag yn gDU, ond byddai'r senario croes (cynnydd o 0.5 pwynt canran) yn rhoi hwb o £60 miliwn i'r gyllideb dros yr un cyfnod (yn gyfwerth â chodiad o 2g yng nghyfradd uwch treth incwm), a £140 miliwn ar ôl deng mlynedd (yn gyfwerth â chodiad o 3c yng nghyfradd uwch treth incwm).

Tueddiadau a phenderfyniadau cynhyrchiant

Er mwyn cau'r bwlch mewn twf cyflogaeth rhwng Cymru a gDU bydd angen cau'r bwlch cynhyrchiant (gweler ffigur 3.6 isod). Ond bydd unrhyw symudiadau parhaus mewn cynhyrchiant cymharol yn digwydd mewn ymateb i dueddiadau hirdymor, gan adlewyrchu'r effeithiau economaidd o bolisïau Llywodraeth Cymru, sy'n gweithredu dros y tymor hwy.

Gellir priodoli rhan helaeth o'r bwlch presennol rhwng y Gwerth Ychwanegol Gros (GVA) y pen yng Nghymru a gDU i gynhyrchiant is: roedd y GVA am bob awr o waith yn 82.4 y cant o gyfartaledd y DU yn 2016. Mae dosbarthiad cyfalaf dynol yn benderfyniadau pwysig mewn gwahaniaethau rhanbarthol rhwng enillion yn y DU:

- Mae cyfran lai o boblogaeth Cymru wedi cael addysg ar lefel gradd (NQF Lefel 4 ac uwch), ac mae cyfran fwy heb gymwysterau Safon Uwch (NQF Lefel 3) neu brentisiaethau crefft.
- Mae'r premiwm cyflog i weithwyr â gwahanol lefelau o gymwysterau'n ymddangos yn debyg yng Nghymru a gDU: mae'r cyflog yr awr i raddedigion tua 27 y cant yn uwch na'r priod gyflog cyfartalog yng Nghymru a gDU.
- Gan fod incwm y rheini sy'n ennill cyflogau uwch yn gyfran fawr o'r incwm NSND, bydd symudiadau cymharol yng nghyfran y boblogaeth sydd â lefelau sgiliau uchel ac yn y premiwm cyflog a geir am y sgiliau hynny yn benderfyniadau pwysig yn sylfaen y dreth incwm Gymreig yn y dyfodol.

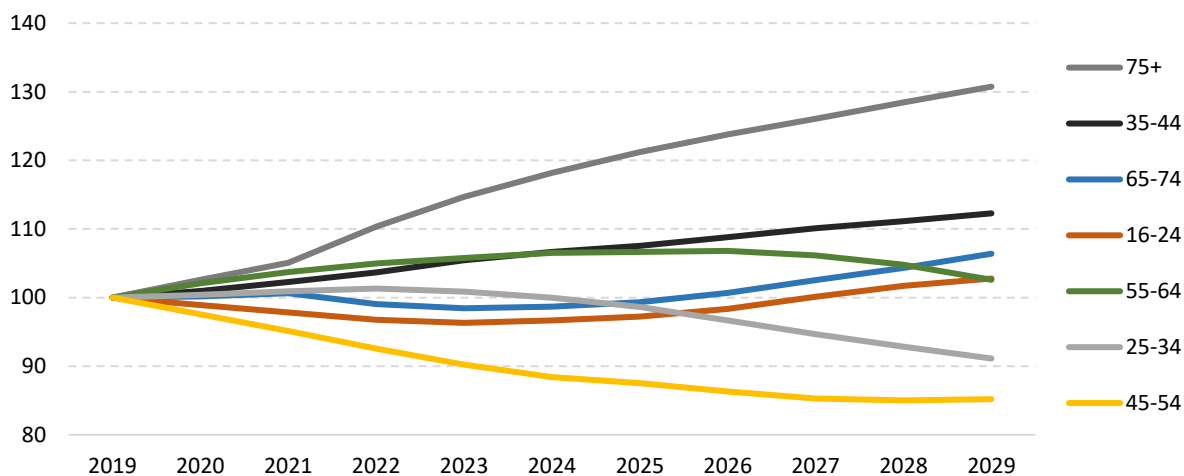
Mae'n ymddangos bod gweithlu presennol Cymru yn fwy agored i effeithiau awtomeiddio, a gallai hyn gael effaith sylweddol ar berfformiad cymharol sylfaen y dreth incwm Gymreig.

Poblogaeth a demograffeg

Mae'r Swyddfa Ystadegau Gwladol yn rhag-weld y bydd poblogaeth Cymru yn tyfu tua 0.4 y cant y flwyddyn o 2016, tua 0.2 pwynt canran yn llai na gDU, er bod hyn yn anwastad rhwng grwpiau oedran. Rhagwelir y bydd poblogaeth Cymru rhwng 16 a 64 oed yn lleihau; ac erbyn 2022 disgwylir y bydd y gyfradd twf ar gyfer rhai 16-64 blwydd oed yng Nghymru yn 0.4 pwynt canran yn is nag yn gDU.

Rhagwelir y twf cyflymaf o bell ffordd yn y boblogaeth sy'n hŷn na 74 oed yng Nghymru ac yn gDU, tra rhagwelir y bydd y boblogaeth 45-54 oed yng Nghymru yn gostwng yn gyflymach nag yn gDU (ffigur E4). Mae'r amcanestyniad hwn o ostyngiad cyflymach yn destun pryder: yn yr oed hwn y mae incwm cyfartalog ar ei uchaf.

Ffigur E4: Tueddiadau rhagamcanol mewn gwahanol grwpiau oedran, Cymru (2019 = 100)



Ffynhonnell: Y Swyddfa Ystadegol Gwladol (2017) Amcanestyniadau poblogaeth wedi'u seilio ar 2016

Er mai ychydig o wahaniaeth sydd yn incwm cyfartalog y trethdalwyr ieuengaf, mae trethdalwyr 35-54 oed yn ennill 28 y cant yn fwy ar gyfartaledd yn gDU nag yng Nghymru. Mewn oeddrannau hŷn, mae incwm cyfartalog yn cydgyfeirio eto: nid yw'r incwm cyfartalog ar gyfer rhai hŷn na 65 oed ond 10 y cant yn uwch yn gDU. Mae'n bosibl bod y cydgyfeirio hwn yn awgrymu y gall sylfaen y dreth incwm Gymreig fod yn fwy cydnerth ar gyfartaledd o ran gwrthsefyll yr effaith o heneiddio yn y boblogaeth yn ystod y degawd cyntaf ar ôl datganoli treth incwm.

Mae'n ymddangos y bydd unrhyw newidiadau mewn lefelau ymfudo rhyngwladol yn effeithio ar Gymru a gDU mewn ffyrdd tebyg. Felly effaith fach a geir ar gyllideb Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, nid yw ein modelu'n ceisio egluro'r effeithiau economaidd ehangach o ostyngiadau mewn mewnfudo.

Llifau ymfudo a chymudo ar draws ffin Cymru a Lloegr

Mae bron 48 y cant o boblogaeth Cymru yn byw o fewn 25 milltir i'r ffin â Lloegr ac mae 4.9 miliwn yn byw o fewn pellter tebyg ar ochr Lloegr i'r ffin. Byddai newidiadau mewn llifau ymfudo a chymudo yn gallu effeithio ar sylfaen y trethi a ddatganolwyd i Gymru.

- Rhwng 2015 a 2016, roedd tua 53,170 o bobl wedi ymfudo o Gymru i Loegr, tra oedd 56,950 wedi ymfudo i'r cyfeiriad arall, neu tua 1.8 y cant o boblogaeth Cymru.
- Mae'r ymfudo i'r ddau gyfeiriad ar ei uchaf yn 19 oed, gan fod cyfradd y myfyrwyr sy'n symud i Gymru yn uwch na'r gyfradd sy'n gadael. O ganlyniad i hyn, mae Cymru yn colli mwy o raddedigion nag y mae'n eu hennill bob blwyddyn, gan fod allfudo net o Gymru o bron 5,300 ymysg y rheini sydd rhwng 21 a 29 oed. Mae'r llifau ymfudo gros yn is o lawer mewn grwpiau oedran hŷn.
- Byddai newid yn y llifau ymfudo gros a net rhwng Cymru a Lloegr yn effeithio ar gyfansoddiad sgiliau'r gweithlu yng Nghymru. Mae cyfradd y graddedigion o

brifysgolion Cymru sy'n aros ac yn cael cyflogaeth yng Nghymru yn is ar hyn o bryd na'r cyfraddau cyfatebol yn y gwledydd datganoledig eraill.

Ar ôl datganoli treth incwm, bydd cymudwyr sy'n preswyllo yng Nghymru ond yn gweithio yn Lloegr yn talu treth incwm Gymreig.

- Roedd 90,000 o breswylwyr Cymru yn cymudo i weithle y tu allan i Gymru yn 2016, neu 6.4 y cant o'r holl breswylwyr sy'n gweithio. Mae'r llif hwn yn fwy na dwywaith gymaint â'r nifer sy'n cymudo i Gymru o Loegr.
- Mae preswylwyr yng Nghymru sy'n gweithio y tu allan i Gymru yn ennill tua 30 y cant yn fwy yr awr nag unigolion sy'n byw ac yn gweithio yng Nghymru. Rydym yn amcangyfrif y byddai tua 7.6 y cant o'r refeniw o dreth incwm ddatganoledig yn 2014-15 wedi cael ei ennill mewn gweithleoedd y tu allan i Gymru. Felly byddai cynnydd mewn cymudo o Gymru dros amser yn gallu cael effaith gadarnhaol sylweddol ar sylfaen y dreth incwm Gymreig, yn ogystal â'r sylfaen drethu eiddo ym mhedair sir y gororau os bydd mwy o bobl sy'n gweithio yn Lloegr yn dewis symud i Gymru.

Tueddiadau yn y farchnad eiddo

Gan y bydd nifer a gwerth y trafodiadau eiddo preswyl yn dylanwadu'n drwm ar faint y refeniw a geir o TTT, mae'r adroddiad yn edrych ar yr effaith a geir ar y gyllideb os bydd trafodiadau a phrisiau'n tyfu 2.5 pwynt canran y flwyddyn yn is a 2.5 pwynt canran y flwyddyn yn uwch na chyfraddau'r DU am bedair blynedd ar ôl datganoli'r dreth. Erbyn 2021-22, o dan y rhagdybiaeth am dwf uwch, byddai'r derbyniadau o TTT breswyl yn cyrraedd mwy na £350 miliwn a byddai cynnydd o fwy na £92 miliwn yng nghyllideb Llywodraeth Cymru, tra byddai'r derbyniadau o dan y rhagdybiaeth am dwf is yn llai na £200 miliwn, fel y byddai £71 miliwn yn llai o refeniw i Lywodraeth Cymru.

Cafwyd dargyfeirio yn y gorffennol yn y twf ym mhrisiau tai rhwng Cymru a gDU; rhwng 1996 a 2000 roedd prisiau tai yng Nghymru wedi tyfu pedwar pwynt canran yn arafach na chyfartaledd y DU, ond wedi tyfu chwe phwynt canran yn gyflymach ar gyfartaledd rhwng 2002 a 2005.

Mae'r gymhareb rhwng y pris cyfartalog am dŷ yng Nghymru a'r cyfartaledd ar draws y DU wedi amrywio'n sylweddol dros ddegawdau, gyda chyfnodau o ddargyfeirio cyflym ac wedyn cydgyfeirio cyflym. Gan fod y twf cyfartalog ym mhrisiau tai yng Nghymru yn arafach na'r DU, mae'r gymhareb wedi codi'n raddol am fwy na degawd. Y sbardun i'r duedd hon oedd y twf ym mhrisiau yng nghanol Llundain. Gan fod lefelau uchel o fuddsoddi o wledydd tramor ym marchnad eiddo Llundain, mae prisiau tai yn y fan honno'n debygol o ddod o dan ddylanwad tueddiadau byd-eang ac o fod wedi'u datgysylltu i ryw raddau oddi wrth benderfynyddion eraill ledled y DU.

Opsiynau a goblygiadau i Strategaeth Trethi Llywodraeth Cymru

Mae dadleuon cryf o blaid defnyddio rhai o'r pwerau trethu sydd ar gael yn awr i Lywodraeth Cymru. Bydd angen i Lywodraeth Cymru weithredu mewn ffordd integredig drwy ystyried trethi datganoledig gyda'i gilydd, ac ystyried sut byddai ysgogiadau ac amcanion polisi eraill yn gallu rhyngweithio. Bydd ysgogiadau mewn meysydd polisi heblaw trethu yn hanfodol wrth ymateb i rai o'r risgiau a chyfleoedd sydd wedi'u disgrifio mewn adrannau cynharach.

Gosod cyfraddau treth incwm yng Nghymru

O 2019-20 bydd Llywodraeth Cymru yn gallu dewis cynyddu neu leihau ei chyfraddau treth incwm oddi wrth 10c yn y bunt. Byddai hyn yn cael effaith uniongyrchol ar gyllideb Llywodraeth Cymru, a byddai hefyd yn gallu newid ymddygiad trethdalwyr Cymreig.

- **Mae graddau ac effeithiau'r newid mewn ymddygiad sydd i'w ddisgwyl yn ansicr iawn**, er bod rhaid ei ystyried wrth osod polisi ar dreth incwm. Cymerir mai'r rheini sy'n ennill incwm uchel fydd yn fwyaf ymatebol i newidiadau yng nghyfraddau treth incwm, am mai nhw sydd â'r cymhelliad mwyaf a'r modd mwyaf i newid eu hymddygiad mewn ymateb i bolisi trethi.
- Gan mai dim ond cyfran o dreth incwm sydd wedi'i datganoli, **byddai Llywodraeth Cymru wedi'i chysgodi i ryw raddau rhag yr ymateb ymddygiadol gan drethdalwyr Cymreig pe byddai'n penderfynu newid cyfraddau treth incwm**. Er enghraifft, byddai cynnydd o 1g yn y gyfradd sylfaenol yn codi refeniw o tua £184 miliwn os na cheir ymateb ymddygiadol; ni fyddai'r derbyniadau hyn yn lleihau ond ychydig i £180 miliwn hyd yn oed ar ôl rhagdybio elastigrwydd mawr mewn incwm.
- **Gall trethdalwyr hefyd benderfynu ymfudo i Gymru neu o Gymru** o ganlyniad i wahaniaethau o ran treth incwm. Ni fydd llywodraeth y DU yn gallu ymateb yn yr un modd i benderfyniad gan Lywodraeth Cymru i dorri treth incwm a dileu'r gwahaniaeth rhwng cyfraddau treth incwm. Mae rhywfaint o dystiolaeth bod gwahaniaethau rhwng cyfraddau treth o fewn gwlad yn gallu cymell trethdalwyr i adleoli neu symud incwm rhwng awdurdodaethau, er bod yr amgylchiadau penodol yng Nghymru yn ei gwneud yn anodd tynnu casgliadau o wledydd eraill.
- **Byddai angen ymateb sylweddol drwy ymfudo gan y rheini sy'n ennill incwm uchel iawn i gael effaith sylweddol ar y gyllideb** pe byddai 5c yn cael ei dynnu oddi ar y gyfradd ychwanegol yng Nghymru. Pe byddai 1,100 o drethdalwyr yn adleoli, byddai cost y toriad mewn treth yn gostwng i ddim, tra byddai dyblu cyfran Cymru o'r rheini sy'n talu treth ar y gyfradd ychwanegol yn y DU (gyda mwy na 5,000 yn ymfudo) yn rhoi hwb o £100 miliwn i gyllideb Cymru.

Diwygio trethi ar eiddo

Mae eiddo yng Nghymru yn darparu sylfaen drethu fawr ac ansymudol ac mae'n cynnig potensial mawr i godi refeniw. Ar hyn o bryd, fodd bynnag, nid yw'n cael ei drethu mewn ffordd sy'n adlewyrchu amlinellau'r sylfaen drethu sylfaenol.

- Gan fod cryn amser wedi mynd heibio er 2003, **mae dadl gryf o blaid ailbrisio**, er mwyn i filiau'r dreth gyngor adlewyrchu'r newidiadau sylweddol ym mhrisiau tai sydd wedi digwydd yn y cyfamser. Byddai ailbrisiad hefyd yn gyfle i ddiwygio strwythur y Dreth Gyngor i ryw raddau o leiaf.
- Byddai gwneud **biliau trethi eiddo yn fwy cymesur â gwerthoedd eiddo** yn elfen hanfodol mewn diwygio o'r fath, er enghraifft drwy ddiwygio bandiau'r Dreth Gyngor. Ar lefel y DU, mae nifer mawr o astudiaethau wedi ystyried neu argymhell **cyflwyno treth flynyddol ar gyfradd safonol yn seiliedig ar werth yr eiddo ar y farchnad yn lle'r Dreth Gyngor**. Byddai codi tâl ar gyfradd safonol o 0.7 y cant ar werth yr holl unedau eiddo yng Nghymru'n rhoi refeniw o'r un maint yn fras â system bresennol y Dreth Gyngor. Byddai gostyngiad yn y bil treth flynyddol ar gyfer y mwyafrif o anheddau, tra byddai cynnydd mawr yn y bil treth flynyddol ar gyfer yr eiddo uchaf ei werth.
- Byddai diwygio sylfaenol ar drethiant eiddo yn anodd o safbwynt gwleidyddol wrth gwrs. Byddai angen rhoi ystyriaeth ofalus i'r effeithiau dosbarthiadol rhwng gwahanol bobl a lleoedd. Hefyd mae'r dreth gyngor yn ffynhonnell refeniw sefydlog iawn ar hyn o bryd ar gyfer cyllidebau awdurdodau lleol, felly byddai'n rhaid i ddiwygio fynd law yn llaw â newidiadau ehangach yng ngrantiau awdurdodau lleol a gadael lle i ymreolaeth leol.
- Gallai Llywodraeth Cymru ymdrin â **diwygio trethi mewn ffordd integredig**. Er enghraifft, gellid diwygio trethi eiddo rheolaidd i gynyddu refeniw, er mwyn darparu ar gyfer gostwng refeniw o TTT breswyl yn raddol. Mae achos economaidd cryf hefyd o blaid **symud baich trethiant o incwm llafur at eiddo** – byddai cynyddu refeniw tua £210 miliwn (cynnydd o tua 14 y cant yn y refeniw o'r Dreth Gyngor) drwy ddiwygio trethi eiddo yn gallu caniatáu gostyngiad o 1g yn yr holl gyfraddau treth incwm.

Goblygiadau eraill i bolisi

Ar hyn o bryd, mae'r **sylfaen Ardrethi Annomestig** yn wahanol iawn i'r un yn Lloegr, a'r sector swyddfeydd yn cynnig y cyfle mwyaf o bosibl i gau'r bwlch yn nhermau gwerth cyfartalog a chyfanswm y gwerth trethadwy.

- Mae nifer o gynigion yn cael eu hystyried neu eu gweithredu ar hyn o bryd gan Lywodraeth Cymru i wneud y system Ardrethi Annomestig yn fwy effeithlon. Byddai diwygiadau pellach, fel y cynigion a wnaed gan Adolygiad Barclay o Ardrethi Annomestig yn yr Alban yn 2017, yn gallu hybu twf economaidd a lleihau rhai rhwystrau i fuddsoddi.
- Mae 'cymelliadau cyllidol' i awdurdodau lleol wedi'u cyflwyno mewn mannau eraill yn y DU. Byddai cynyddu cyfran y refeniw a gedwir gan awdurdodau lleol yn gallu eu

cymell i dyfu eu sylfaen drethu leol, gan ddylanwadu'n gadarnhaol ar y sylfaen Ardrethi Annomestig gyfan yng Nghymru. Fodd bynnag, mae'n bwysig bod y cymelliadau a gyflwynir yn cael eu halinio'n briodol ag amcanion economaidd Llywodraeth Cymru.

Mae Deddf Cymru 2014 hefyd yn caniatáu creu **trethi newydd yng Nghymru**, yn amodol ar eu cymeradwyo gan Dŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi a'r Cynulliad Cenedlaethol.

- Mae'r pŵer i gyflwyno trethi newydd yn darparu ysgogiad polisi newydd i ddylanwadu ar yr economi, cymdeithas a'r amgylchedd yng Nghymru, er bod y ffrydiau refeniw sy'n codi o'r rhan fwyaf o drethi newydd a gynigir yn debygol o fod yn weddol fach.
- Mae'r syniad o gyflwyno codiadau mewn treth at ddibenion neilltuol yn ennill cefnogaeth ar lefel y DU, oherwydd gallai fod yn haws codi refeniw ychwanegol yn y modd hwn o safbwynt gwleidyddol. O'r trethi newydd a gynigiwyd, yr ardoll gofal cymdeithasol sy'n cynnig y potensial mwyaf o ran codi refeniw, ac mae nifer o resymau cryf dros seilio cynllun o'r fath ar gyfraniadau yn hytrach na'i ariannu drwy gynyddu treth yn gyffredinol.

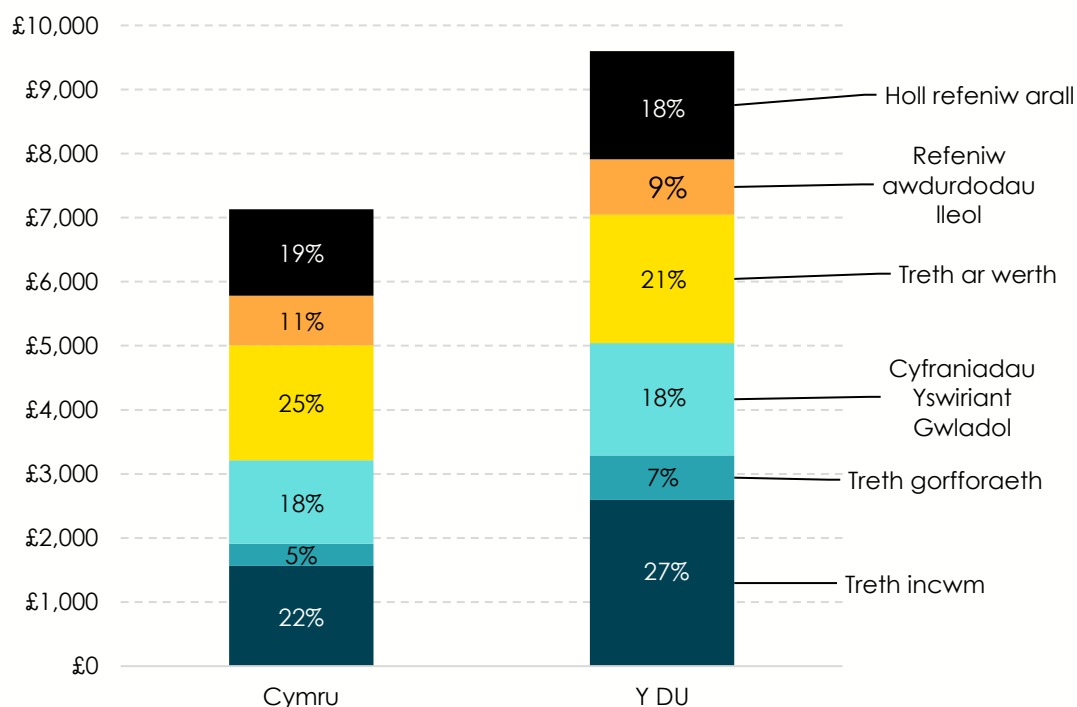
Mae'r risgiau a chyfleoedd sy'n cael eu trafod yn yr adroddiad hwn yn cynnig nifer o heriau trawsadrannol i Lywodraeth Cymru. Ar wahân i bolisi trethi Llywodraeth Cymru, bydd polisiâu sy'n ymwneud â'r economi, sgiliau, addysg a thai (ymysg eraill) yn dylanwadu'n uniongyrchol ar berfformiad y sylfaen drethu Gymreig. Er enghraifft, gellid defnyddio ysgogiadau polisi addysg uwch (fel y rheini sy'n ymwneud â ffioedd a grantiau) i gymell graddedigion i aros yng Nghymru, gan sicrhau eu bod yn cyfrannu i'r sylfaen drethu Gymreig. Bydd yn bwysig dadansoddi a thrafod y cyfaddawdau posibl a'r dewisiadau polisi anodd ar sail strategol.

1. Cyflwyniad

Yn ystod 16 flwyddyn gyntaf ei bodolaeth, roedd Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am fwy na hanner y gwariant cyhoeddus yng Nghymru, ond roedd bron yn llwyr ddibynnol ar grant bloc blynyddol gan Drysorlys yr DU i ariannu'r gwariant hwn. Roedd newidiadau ym maint grant bloc Cymru o flwyddyn i flwyddyn (ac felly ym maint cyffredinol cyllideb Cymru) yn gysylltiedig â phenderfyniadau ar wariant gan Lywodraeth y DU yn Lloegr drwy Fformiwla Barnett, ac roedd hyn yn ynysu cyllideb Cymru oddi wrth unrhyw gyfnewidioldeb ym maint y refeniw o drethi a godwyd ar drethdalwyr unigol a busnesau yng Nghymru.

Bob blwyddyn, mae refeniw trethi o tua £22 biliwn yn cael ei gasglu yng Nghymru. Yn anarferol ymhlith gwledydd y DU, nid Treth Incwm yw'r ffynhonnell fwyaf o refeniw treth yng Nghymru ond Treth Ar Werth, a oedd yn cyfrif am fwy na chwarter yr holl dderbyniadau treth yn 2015-16. Fel y gwelir yn ffigur 1.1, mae cyfanswm y refeniw y person yn is o lawer yng Nghymru, ac mae cyfran gymharol fawr o refeniw yn cael ei chodi drwy drethiant anuniongyrchol (TAW a thollau cartref ar nwyddau a gwasanaethau yn hytrach na threthi a godwyd ar incwm neu elw).

Ffigur 1.1: Y prif ffynonellau refeniw treth y person yng Nghymru a'r DU, 2015-16



Source: ONS (2017) Country and Regional Public Sector Finances

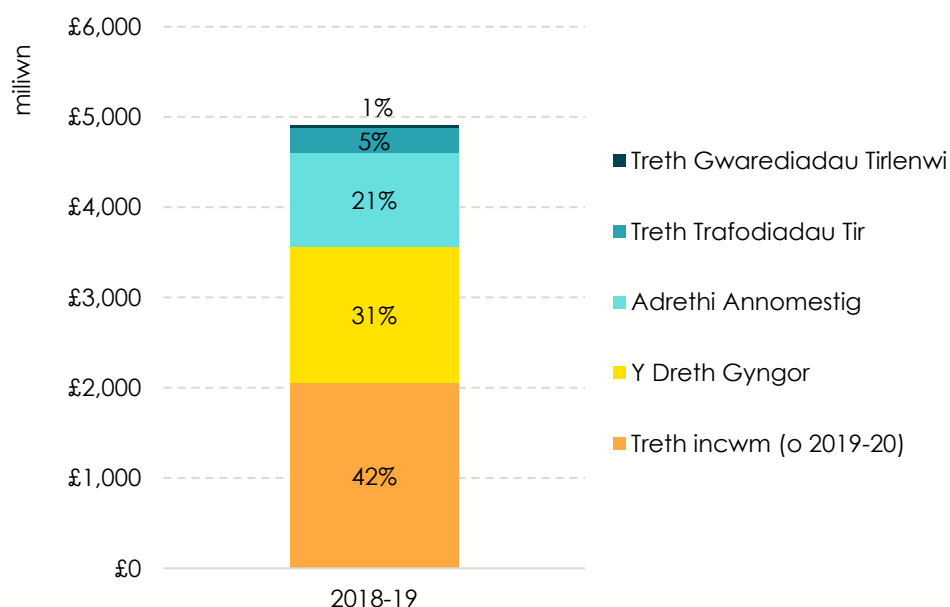
Am ran helaeth o'r ddau ddegawd cyntaf o ddatganoli yng Nghymru, mae'r gwahaniaethau hyn o ran perfformiad treth wedi bod o ddiddordeb ond yn destun dadlau hefyd, am fod bron pob un o'r trethi a godwyd yng Nghymru wedi cael ei chasglu a'i chyfuno ar lefel y DU cyn ei

gwario gan lywodraeth ganolog neu ei dosbarthu i lywodraethau datganoledig drwy Fformiwla Barnett. Yr unig eithriad i hyn oedd y Dreth Gyngor sy'n rhan o gyllidebau llywodraeth leol; fodd bynnag, mae derbyniadau o'r dreth hon yn llai na phump y cant o'r holl refeniw o drethi a godir yng Nghymru.

Yn dilyn dau gomisiwn ar gyllid cyhoeddus Cymru (Holtham 2008-2010 a Silk 2010-2012), roedd Deddf Cymru 2014 wedi darparu'r fframwaith deddfwriaethol ar gyfer datganoli pwerau trethu a benthyca. Yn Ebrill 2015 cafodd pwerau dros ardrethi annomestig eu datganoli'n llawn, ac mae refeniw o ardrethi a delir gan fusnesau yng Nghymru bellach yn dod yn uniongyrchol i goffrau Llywodraeth Cymru. O Ebrill 2018, diddymwyd Treth Dir y Dreth Stamp a Threth Dirlenwi yng Nghymru a chymerwyd eu lle gan ddwy dreth ddatganoledig o dan reolaeth Llywodraeth Cymru, Treth Trafodiadau Tir a Threth Gwarediadau Tirlenwi. Bydd Llywodraeth Cymru hefyd yn gallu cyflwyno trethi datganoledig newydd, ar ôl eu cymeradwyo gan y Cynulliad Cenedlaethol a Thŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi. Yn bwysicaf oll efallai, mae Deddf Cymru 2017 hefyd yn rhannol ddatganoli refeniw Treth Incwm o fwy na £2 biliwn i Lywodraeth Cymru, o Ebrill 2019.

Felly, wrth gychwyn ar hyd llwybr gwahanol iawn i'w fframwaith cyllidol blaenorol, bydd Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn gyfrifol cyn hir am refeniw trethi o bron £5 biliwn, sy'n cyfateb i 30 y cant o'u gwariant presennol ar y cyd. Fel y gwelir yn ffigur 1.2, refeniw datganoledig o Dreth Incwm fydd y ffynhonnell fwyaf o refeniw treth i Lywodraeth Cymru, a'r ail fwyaf fydd y ddwy dreth a godir gan lywodraeth leol.

Ffigur 1.2: Refeniw trethi o dan reolaeth Llywodraeth Cymru, 2018-19



Ffynhonnell: Y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol (2018) Rhagolwg trethi datganoledig; Prifysgol Bangor (2017); StatsCymru a chyfrifiadau'r awduron

Wrth roi pwerau cyllidol newydd i Gymru, y bwriad yw hybu dadlau a diddordeb ymysg y cyhoedd yn yr opsiynau ar bolisi trethi sydd ar gael i Lywodraeth Cymru. Fodd bynnag, bydd angen rhoi'r un maint o ystyriaeth i berfformiad y sylfaen drethu sy'n cynnal trethi datganoledig. Am y tro cyntaf, bydd twf cyflymach neu arafach yn y sylfaen drethu Gymreig

yn cael effaith arwyddocaol ac uniongyrchol ar gyllideb Cymru. Yn benodol, bydd perfformiad y sylfaen drethu Gymreig o'i gymharu â hynny mewn rhannau eraill o'r DU yn dod yn fater o'r pwys mwyaf wrth ystyried cynaliadwyedd hirdymor cyllid cyhoeddus ac ariannu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

Yn rhan o'r Cytundeb Fframwaith Cyllidol¹ diweddar rhwng y ddwy lywodraeth, bydd grant bloc Cymru yn cael ei addasu ar i lawr i roi cyfrif am y refeniw y bydd Trysorlys y DU yn ei ildio ar ôl datganoli trethi.² Ym mlwyddyn gyntaf y datganoli, bydd yr Addasiad Grant Bloc ('BGA') hwn yn gyfwerth â'r refeniw a ddatganolir i Lywodraeth Cymru, i sicrhau na fydd y naill lywodraeth na'r llall ar ei hennill neu ar ei cholled yn syth ar ôl y datganoli.³ Ar ôl hynny, bydd y BGA yn newid o flwyddyn i flwyddyn yn ôl y twf ym mathau refeniw cyffelyb llywodraeth y DU yng ngweddill y DU.⁴ Mae hyn yn golygu y bydd angen i refeniw datganoledig gadw'n wastad â refeniw yng ngweddill y DU i osgoi diffyg yng nghyllideb Llywodraeth Cymru. Os bydd refeniw yng Nghymru yn tyfu'n gyflymach, bydd Llywodraeth Cymru yn cael ei gwobrwyo drwy gael pŵer gwario ychwanegol. Mae'r mecanwaith hwn yn diogelu cyllideb Llywodraeth Cymru rhag siociau a thueddiadau economaidd sy'n effeithio ar y DU gyfan, tra bydd Llywodraeth Cymru yn ysgwyddo'r risgiau a'r gwobrwyon o dwf gwahanredol yn ei sylfaen drethu.

Pwrpas yr adroddiad hwn yw amlinellu a dadansoddi rhai o'r risgiau a chyfleoedd y mae Llywodraeth Cymru yn eu hwynebu wrth ymgymryd â'r pwerau cyllidol newydd hyn. Mae gweddill yr adroddiad hwn yn dilyn fel a ganlyn: mae Adran 2 yn disgrifio cyfansoddiad a thueddiadau'r gorffennol yn y sylfeini trethu sy'n cynnal y trethi datganoledig, gan dynnu sylw at gryfderau a gwendidau neilltuol; mae Adran 3 yn trafod y risgiau a'r cyfleoedd i'r sylfaen drethu Gymreig ac yn rhagamcanu'r effaith o ddatganoli trethi ar gyllideb Llywodraeth Cymru o dan wahanol senarios; mae Adran 4 yn cyflwyno goblygiadau ac yn codi cwestiynau i'w hystyried yng nghyd-destun strategaeth trethi Llywodraeth Cymru a pholisi cyhoeddus ehangach, ac yn crynhoi'r cyfraniadau a gafwyd mewn digwyddiad bord gron a gynhaliwyd ar gyfer arbenigwyr ar y sylfaen drethu Gymreig.

¹ Gweler <https://gov.wales/funding/fiscal-reform/framework/?lang=cy>

² Gweler Atodiad A am ragor o wybodaeth am y ffyrdd o gyfrifo'r Addasiadau Grant Bloc a'r goblygiadau i'r risgiau sy'n cael eu hysgwyddo gan Lywodraeth Cymru.

³ Yn achos y BGAs sy'n ymwneud â TTT a TGT, mae'r BGA yn 2018-19 yn adlewyrchu refeniw Gymreig yn 2017-18, wedi'i ddiweddarau yn ôl newidiadau mewn refeniw yng ngweddill y DU hyd 2018-19.

⁴ Yn benodol, mae hyn yn cyfeirio at refeniw o Loegr a Gogledd Iwerddon. Ni fydd refeniw yr Alban yn cael ei gynnwys yn y cyfrifiad gan fod y mathau refeniw hyn wedi'u datganoli eisoes i Lywodraeth yr Alban.

2. Pennu'r Sylfaen Drethu Gymreig

Cyn hir bydd Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am biliynau o bunnoedd o refeniw treth a fydd yn rhan o'i chyllideb ar gyfer talu am wasanaethau cyhoeddus datganoledig. Yn ogystal â'r dewisiadau o ran polisi trethi a wneir gan Lywodraeth Cymru, bydd tueddiadau yn y sylfaen drethu sylfaenol a fydd yn pennu – i ryw raddau – beth fydd maint ei chyllideb. Yn yr adran hon, rydym yn dadansoddi'r sylfeini trethu sy'n cynnal pob un o'r prif ffrydiau refeniw sydd o dan reolaeth Llywodraeth Cymru yn awr neu a fydd o dan ei rheolaeth cyn hir yn y blynyddoedd nesaf: Cyfraddau Cymreig Treth Incwm, Treth Trafodiadau Tir, y Dreth Gyngor, ac Ardrethi Annomestig.

2.1 Treth Incwm Ddatganoledig

O 2019-20, bydd y dreth incwm a delir gan drethdalwyr Cymreig yn cael ei datganoli'n rhannol i Lywodraeth Cymru. Bydd cyfraddau treth incwm a delir gan drethdalwyr sy'n preswyllo yng Nghymru yn gostwng 10c yn y bunt (e.e. o 20c i 10c ar y gyfradd sylfaenol). Ar ôl eu cymeradwyo gan y Cynulliad Cenedlaethol, bydd Llywodraeth Cymru yn cyflwyno ei chyfraddau ei hun ym mhob band treth, a bydd refeniw o'r cyfraddau hyn yn rhan o'i chyllideb.

Mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol (OBR) yn rhag-weld y byddai gosod cyfradd o 10c ym mhob band (h.y. cadw'r cyfraddau treth a delir gan drethdalwyr Cymreig fel y maent) yn codi tua £2,099 miliwn i Lywodraeth Cymru yn 2019-20.

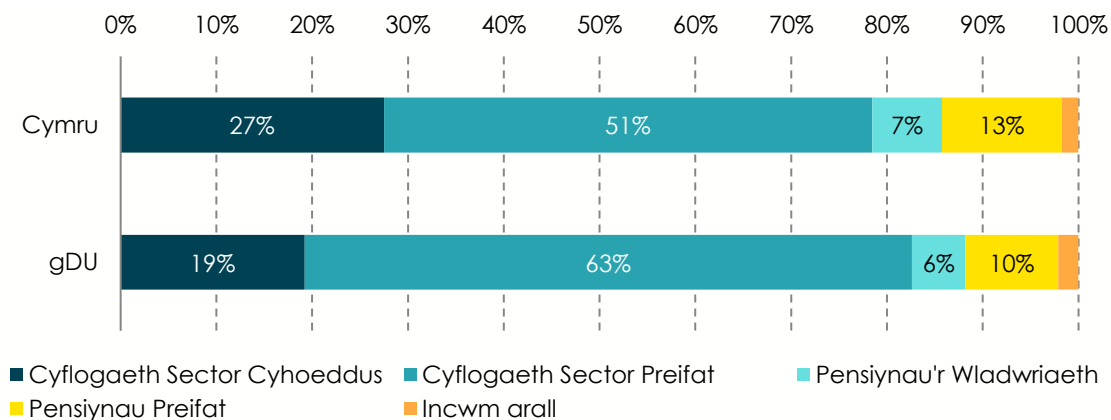
Nodweddion sylfaen treth incwm NS-ND Cymru

Prif ffynhonnell y data am y dreth incwm a godir yng Nghymru yw'r Arolwg o Incwm Personol, sy'n rhoi'r gallu i ddadansoddi cyfansoddiad, dosbarthiad a thueddiadau treth incwm yng Nghymru. Yr arolwg diweddaraf sydd ar gael yw hwnnw am flwyddyn ariannol 2014-15, sy'n cynnwys sampl o fwy na 22,000 o drethdalwyr yng Nghymru (a gafwyd o ddata am TWE a hunanasesu).

Gan na fydd treth incwm a delir ar incwm o gynilion a difidendau (sy'n llai na saith y cant o gyfanswm incwm trethdalwyr yng Nghymru) yn cael ei datganoli, mae'r adroddiad hwn yn canolbwyntio ar incwm nad yw'n deillio o gynilion na difidendau ('**NS-ND**'). Gellir dadgyfuno'r incwm hwn o enillion ymhellach i roi incwm o gyflogaeth, incwm o bensiynau, a swm bach o

ffynonellau incwm eraill, fel incwm o eiddo. Mae ffigur 2.1 yn darparu dadansoddiad o'r sylfaen treth incwm NS-ND yng Nghymru gan ei chymharu â gweddill y DU.

Ffigur 2.1: Sylfaen treth incwm NS-ND Cymru a gDU, 2014-15



Ffynhonnell: CThEM (2017) a chyfrifiadau'r awduron

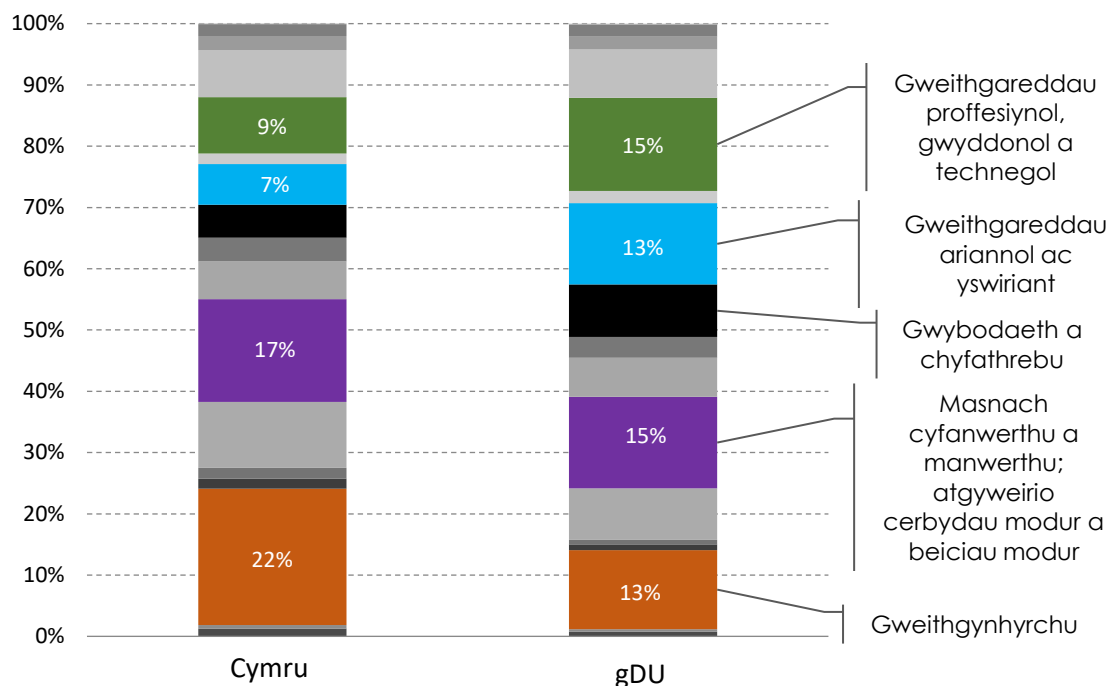
Mae wedi'i amcangyfrif bod trethdalwyr Cymru wedi ennill incwm NS-ND o £33.4 biliwn yn 2014-15, a bod 78 y cant o hynny'n deillio o incwm cyflogaeth. Roedd yr incwm o bensiynau'n rhoi cyfran fwy o'r sylfaen drethu Gymreig (20 y cant) nag yng ngweddill y DU ('gDU') (15.3 y cant). Pensiwn y wladwriaeth oedd y ffynhonnell i bron un rhan o dair o'r incwm o bensiynau yng Nghymru ac yn gDU.

Gellir dadgyfuno'r sylfaen treth incwm o gyflogaeth ymhellach i roi incwm o gyflogaeth y sector cyhoeddus a'r sector preifat. Un gwahaniaeth pwysig yn y sylfaen drethu Gymreig yw bod cyfran fwy o lawer o'r sylfaen treth incwm yng Nghymru'n deillio o gyflogaeth y sector cyhoeddus nag yn gDU.

Byddai'r gwahaniaethau hyn yng nghyfansoddiad y sylfaen drethu Gymreig o'i chymharu â gDU yn gallu arwain at ganlyniadau i gyllideb Llywodraeth Cymru, yn enwedig os bydd ffactorau sy'n effeithio ar y DU gyfan yn peri bod rhai ffynonellau incwm (e.e. incwm o bensiynau) yn tyfu'n gyflymach neu'n arafach na'i gilydd. Yn y tymor byr o leiaf, gallai hyn achosi dargyfeirio yng nghyfradd twf y sylfaen treth incwm NS-ND gyfan yng Nghymru o'i gymharu â gDU.

Mae cyfansoddiad incwm trethdalwyr y sector preifat yn ôl diwydiant hefyd yn amrywio'n sylweddol rhwng Cymru a gDU. Fel y mae ffigur 2.2 yn dangos, trethdalwyr wedi'u cyflogi mewn diwydiannau gweithgynhyrchu oedd wedi ennill y gyfran fwyaf o incwm cyflogaeth y sector preifat yng Nghymru (22 y cant – o'i gymharu â 13 y cant yn gDU), ac wedyn rhai yn y fasnach cyfanwerthu a manwerthu (17 y cant) ac adeiladu (11 y cant). Yn gDU, mae cyfran fwy o lawer o incwm cyflogaeth y sector preifat yn deillio o weithgareddau proffesiynol, gwyddonol a thechnegol (15 y cant) a gweithgareddau ariannol ac yswiriant (13 y cant).

Ffigur 2.2: Incwm cyflogaeth y sector preifat yn ôl dosbarthiad diwydiannol (SIC 2007)



Ffynhonnell: CThEM (2017) a chyfrifiadau'r awduron

Mae gwahaniaethau mawr rhwng incwm cyfartalog y trethdalwyr sy'n gweithio mewn gwahanol ddiwydiannau yng Nghymru. Mae incwm cyfartalog trethdalwyr mewn diwydiannau gweithgynhyrchu yn 20 y cant yn uwch na'r cyfartaledd yng Nghymru, ac mae trethdalwyr mewn cyflogaeth broffesiynol, gwyddonol a thechnegol hefyd yn ennill 17 y cant yn fwy na'r cyfartaledd ar gyfer trethdalwyr. I'r gwrthwyneb, mae trethdalwyr sy'n gweithio yn y fasnach cyfanwerthu a manwerthu a gwasanaethau gweinyddol a chymorth yn ennill llai na'r cyfartaledd ar gyfer trethdalwyr Cymru.

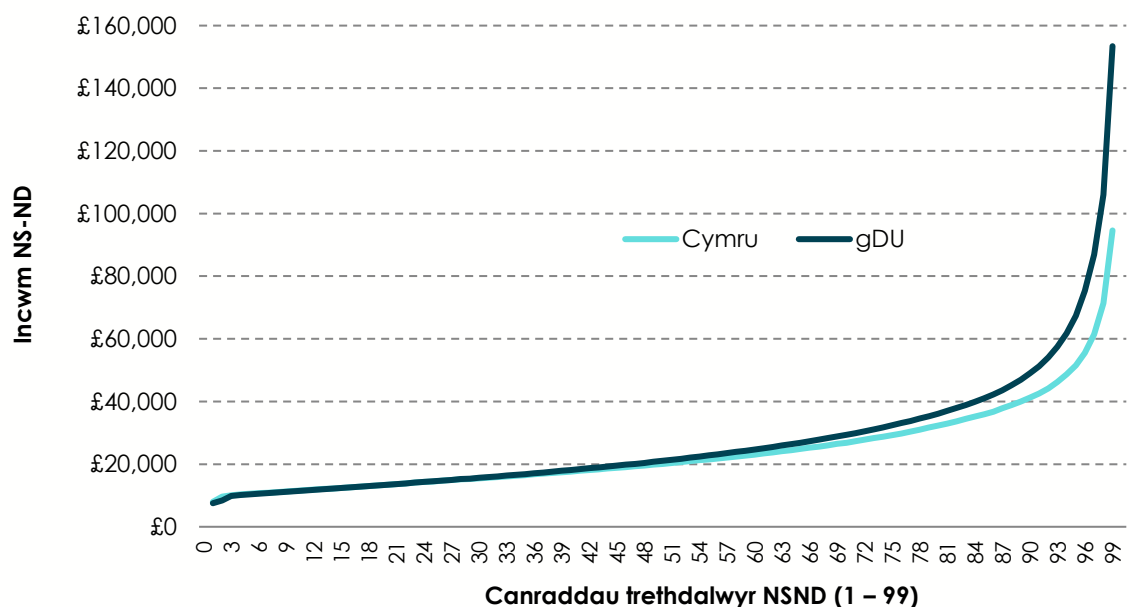
Yr incwm (NS-ND) cymedrig a enillwyd gan drethdalwyr yng Nghymru yn 2014-15 oedd £24,900, sy'n is o lawer na hynny ar gyfer gDU (£29,900). Fodd bynnag, ni ellir priodoli'r ffaith bod incwm cyfartalog trethdalwyr yng Nghymru yn is nag yn gDU i gyfansoddiad gwahanol y sylfaen drethu sector preifat yng Nghymru. Er mwyn rhoi prawf ar yr effeithiau o gyfansoddiad y sector diwydiannol, gallwn addasu cyfran y trethdalwyr ym mhob diwydiant yng Nghymru i gyfateb i gyfrannau'r trethdalwyr ym mhob diwydiant yn gDU (gan gadw incwm cyfartalog y trethdalwyr ym mhob diwydiant yn ddigyfnewid). Mae'r cyfartaledd cyffredinol hwn ar gyfer incwm trethdalwyr y sector preifat wedi'i addasu yn ôl diwydiant ychydig yn is na'r hyn a geir ar sail y cymysgedd o ddiwydiannau yng Nghymru. Mae hyn yn awgrymu bod ffactorau eraill, fel cyfansoddiad sgiliau gweithlu Cymru, yn bwysicach o ran pennu perfformiad cymharol cyflogau yng Nghymru na'i chyfansoddiad diwydiannol (ar lefel uchel y diwydiannau o leiaf).

Fodd bynnag, pe byddai siociau yn effeithio ar ddiwydiannau penodol yn y DU (er enghraifft, y diwydiant dur neu weithgareddau ariannol ac yswiriant), yna byddai'r cymysgedd o sectorau yng Nghymru yn gallu cael effaith wahanol ar y sylfaen drethu o'i gymharu â

mannau eraill. Byddai sioc o'r fath yn gallu cael effaith sylweddol ar y gyllideb, yn y tymor byr o leiaf.

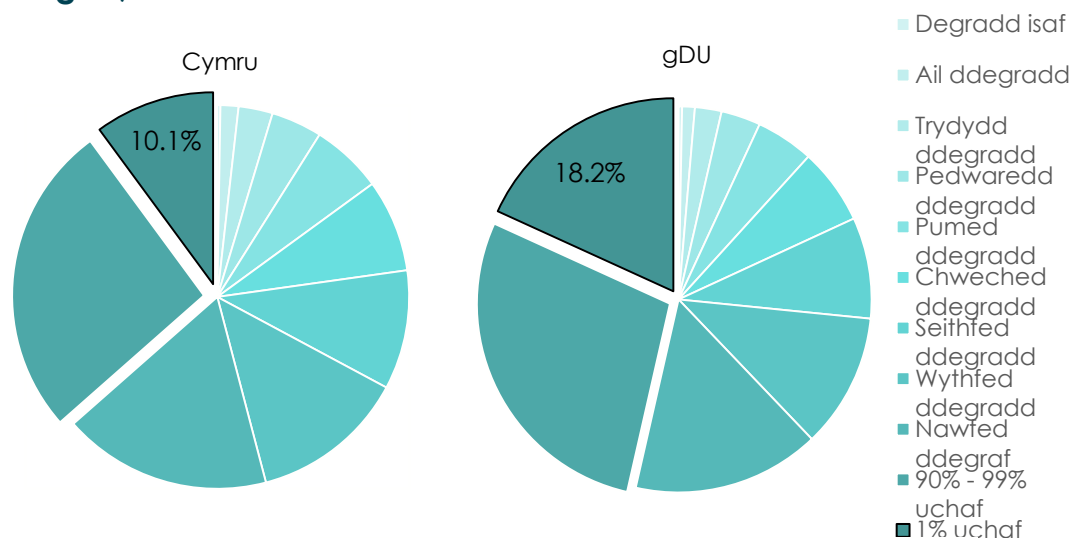
Mae dosbarthiad cyffredinol incwm trethdalwyr hefyd yn amrywio rhwng Cymru a gDU. Fel y mae ffigur 2.3 yn dangos, er bod y gwahaniaeth yn incwm canolrifol trethdalwyr yn gymharol fach – £20,100 yng Nghymru o'i gymharu â £21,100 yn gDU – ym mhen uchaf y dosbarthiad incwm y mae'r gwahaniaethau rhwng incwm trethdalwyr Cymru a gDU yn dod i'r amlwg. Incwm trethdalwyr yn y 90fed ganradd yng Nghymru yn 2014-15 oedd £41,200, o'i gymharu â £48,900 yn gDU. Mae'r "un y cant" yng Nghymru hefyd yn ennill llai o lawer; incwm (NS-ND) trethdalwyr yn y 99fed ganradd yng Nghymru oedd £94,600, tra byddai angen i drethdalwyr gDU ennill £153,400 i gyrraedd yr un y cant uchaf o drethdalwyr.

Ffigur 2.3: Dosbarthiad incwm NS-ND trethdalwyr yng Nghymru a gDU, 2014-15



Ffynhonell: CThEM (2017) a chyfrifiadau'r awduron

Ffigur 2.4: Atebolrwydd am dalu treth incwm ddatganoledig (gyda chyfradd o 10c ym mhob band) yn ôl deigraddau'r trethdalwyr (a'r un y cant uchaf) yng Nghymru a gDU, 2014-15



Ffynhonnell: CThEM (2017) a chyfrifiadau'r awduron

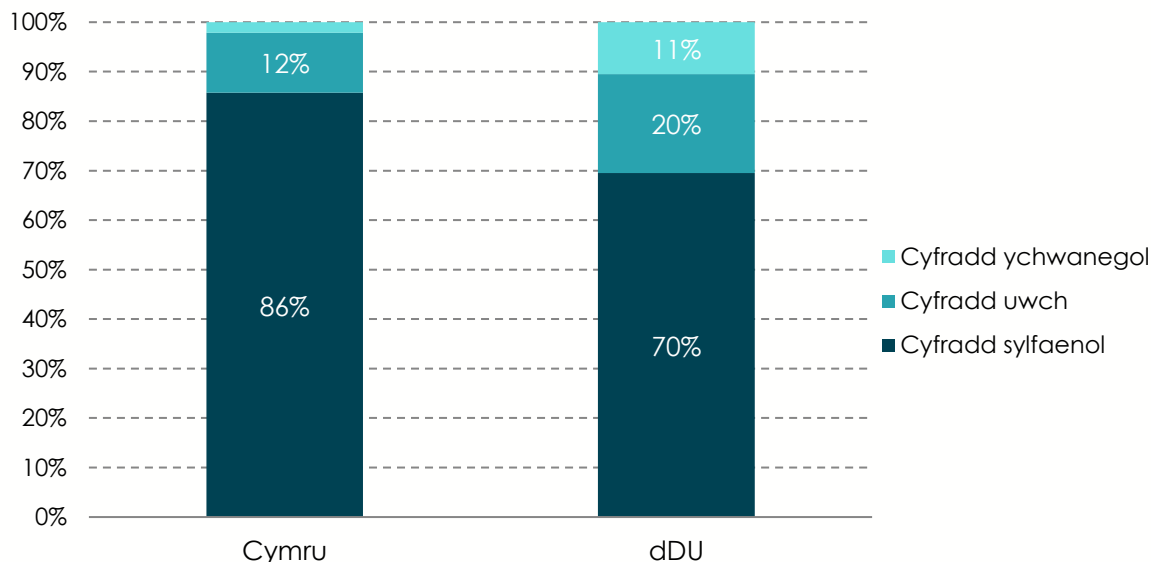
Mae'r amrywiad hwn yn enillion trethdalwyr yn yr amrediad incwm uchaf yn golygu bod incwm wedi'i ddosbarthu'n llawer mwy cyfartal yng Nghymru nag yn gDU. Y gymhareb rhwng incwm y nawfed ddegradd o drethdalwyr a'r ddegradd gyntaf (90:10) yw 3.6 yng Nghymru, ond 4.3 yn gDU.

Mae cyfran gymharol fawr o sylfaen drethu gDU yn deillio o incwm rhai sydd â lefel uchel o enillion. Yn 2014-15, roedd yr un y cant uchaf o enillwyr wedi ennill 12.3 y cant o gyfanswm yr incwm NS-ND (o'i gymharu â 6.4 y cant yng Nghymru), tra oedd enillion y 10 y cant uchaf wedi rhoi 34.2 y cant (25.9 y cant yng Nghymru). Er y bydd y sylfaen drethu Gymreig yn llai dibynnol ar y rheini sydd ag incwm uchel iawn na gDU, fe fydd incwm y rheini sy'n ennill yr incwm uchaf hefyd yn dylanwadu'n drwm ar y sylfaen drethu Gymreig. Ar ôl didynnu lwfansau personol a gostyngiadau, a chan gymryd y bydd Llywodraeth Cymru yn gosod cyfradd o 10c ym mhob band, bydd yr un y cant uchaf o drethdalwyr yng Nghymru yn cyfrannu mwy at refeniw datganoledig na'r 40 y cant o drethdalwyr sy'n ennill y lleiaf, a'r 10 y cant uchaf yn cyfrannu mwy na'r 70 y cant sy'n ennill y lleiaf, fel y mae ffigur 2.4 uchod yn dangos.

Er mwyn rhoi cyfrif am y proffil incwm is yng Nghymru, bydd y cytundeb Fframwaith Cyllidol yn sefydlu BGA ar wahân ar gyfer pob band treth gwahanol (incwm NS-ND wedi'i ennill ar y gyfradd sylfaenol, y gyfradd uwch a'r gyfradd ychwanegol). Mae'r gyfran fwyaf o lawer o incwm Gymreig yn cael ei ennill ar y gyfradd sylfaenol (fel y mae ffigur 2.5 yn dangos), a bydd y BGAs gwahanol yn diogelu cyllideb Llywodraeth Cymru rhag ffactorau sy'n effeithio'n

anghymesur ar incwm trethadwy a enillir ar y gyfradd sylfaenol (fel cynnydd yn y lwfans personol).⁵

Ffigur 2.5: Refeniw o dreth incwm ddatganoledig yn ôl band treth incwm, 2014-15



Ffynhonnell: CThEM (2017) a chyfrifiadau'r awduron

Er bod lefelau'r anghyfartaledd yn incwm trethdalwyr yn wahanol iawn yng Nghymru, o ganlyniad i'r mecanwaith addasu a gyfunwyd rhagwelir y bydd y rhan fwyaf o'r ffactorau sy'n dylanwadu ar anghyfartaledd incwm ledled y DU yn effeithio mewn ffordd debyg ar y sylfaen drethu Gymreig a sylfaen drethu gDU.⁶ Fodd bynnag, fe fydd symudiadau gwahanredol mewn anghyfartaledd incwm sy'n benodol i Gymru (e.e. os bydd anghyfartaledd yn cynyddu'n gyflymach yng Nghymru nag yn gDU) yn effeithio ar faint cyllideb Cymru.

Tueddiadau yn y gorffennol yn y sylfaen treth incwm NS-ND yng Nghymru

Mae ffigur 2.6 yn dangos beth fyddai'r duedd hirdymor mewn refeniw o Gyfraddau Cymreig Treth Incwm pe byddai cyfradd o 10c wedi'i gosod rhwng 1999-00 a 2014-15. Roedd y twf blynyddol cyfartalog mewn termau real rhwng 1999-00 a 2007-08 yn bron pedwar y cant. Fodd bynnag, ers yr argyfwng ariannol yn 2007-08, mae'r refeniw wedi gostwng tri y cant y flwyddyn ar gyfartaledd mewn termau real. Fodd bynnag, fel yr eglurwyd yn yr adran flaenorol, byddai mecanwaith y BGAs wedi diogelu cyllideb Cymru rhag rhan helaeth o'r

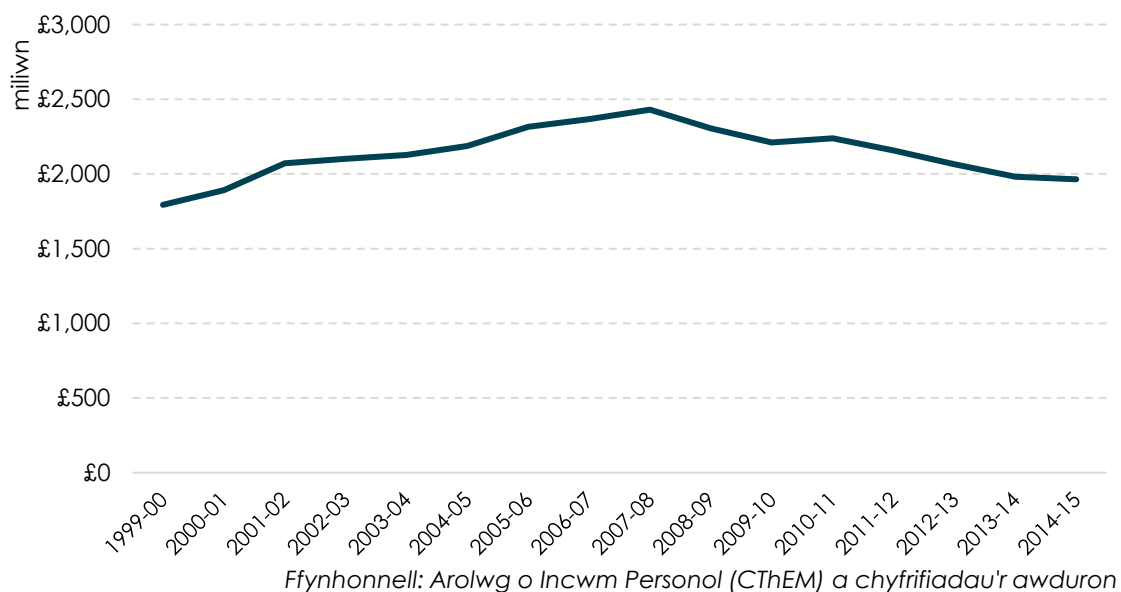
⁵ Gweler Atodiad A am ragor o wybodaeth.

⁶ Mae'r cyfraniad gan bob deigradd o drethdalwyr at incwm trethadwy a enillwyd ar y gyfradd sylfaenol yn debyg iawn yng Nghymru i gDU. Er enghraifft, roedd y 10% uchaf o drethdalwyr wedi ennill 25.9% o'r incwm NS-ND trethadwy a enillwyd ar y gyfradd sylfaenol yng Nghymru yn 2014-15, o'i gymharu â 23.7% yn gDU.

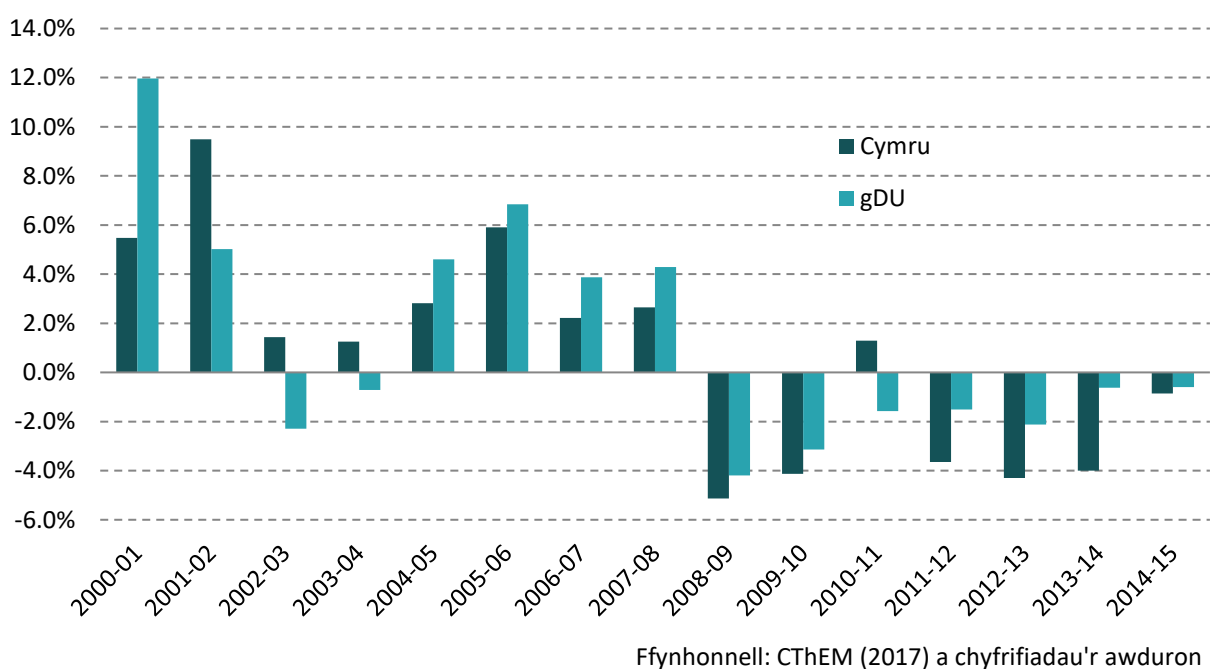
gostyngiad hwn mewn refeniw am fod refeniw cyffelyb yn gDU hefyd wedi gostwng yn ystod y cyfnod hwn (fel y mae ffigur 2.7 yn dangos).

Ar ôl datganoli treth incwm yn rhannol, twf **cymharol** mewn refeniw fydd yn pennu'r effaith ar gyllideb Llywodraeth Cymru. Tra oedd y twf blynyddol yng Nghymru cyn 2007 yn cyfateb yn fras i hynny yn gDU (pan oedd refeniw yng Nghymru yn tyfu 0.3 pwynt canran yn arafach bob blwyddyn nag yn gDU), cafwyd gostyngiad mwy mewn refeniw ar ôl yr argyfwng ariannol (gan fod refeniw yng Nghymru wedi tyfu un pwynt canran yn arafach bob blwyddyn).

Ffigur 2.6: Cyfran y gyfradd 10c o incwm NS-ND trethadwy yng Nghymru, 1999-2000 i 2014-15 (prisiau 2016-17)



Ffigur 2.7: Y twf blynyddol yng nghyfran y gyfradd 10c o incwm NS-ND trethadwy yng Nghymru (termau real)



Er bod y ffaith bod twf gwahanredol mewn refeniw wedi digwydd yn destun pryder, gellir priodoli rhan helaeth o'r perfformiad cymharol wael o ran derbyniadau treth incwm yng Nghymru i bolisi trethi llywodraeth y DU ar ôl 2010. Roedd cyfran y cyfanswm o incwm NS-ND a wrthbwyswyd gan lwfansau a gostyngiadau wedi tyfu 10 pwynt canran o 2010-11, yn bennaf o ganlyniad i'r codiadau sylweddol yn y lwfans personol.⁷ Am fod incwm trethdalwyr yn is yng Nghymru, bydd y codiadau hyn mewn lwfansau personol wedi tynnu cyfran fwy o incwm trethadwy yng Nghymru o'r sylfaen drethu nag a ddigwyddodd yn gDU.

Bydd y BGA sy'n gysylltiedig â sylfaen drethu'r gyfradd sylfaenol yn gDU yn agored yn yr un modd i ffactorau sy'n effeithio ar y DU gyfan sy'n dylanwadu ar incwm trethadwy ar y gyfradd sylfaenol (fel codiadau yn y lwfans personol). Rhwng 2010-11 a 2014-15, roedd incwm trethadwy a enillwyd ar y gyfradd sylfaenol yn gDU wedi gostwng o ganran debyg i hynny yng Nghymru. Pe byddai Cyfraddau Cymreig Treth Incwm wedi bod yn weithredol yn ystod y cyfnod hwn, byddai BGAs ar wahân wedi diogelu cyllideb Llywodraeth Cymru rhag llawer o'r perfformiad mwy gwael o ran y refeniw cyffredinol yng Nghymru.

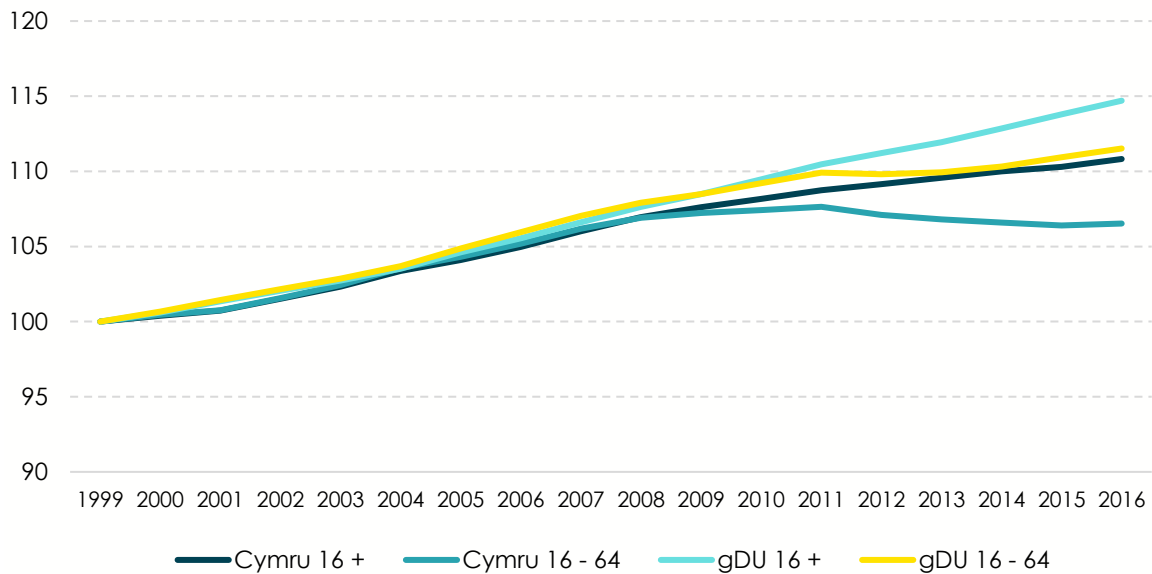
Tueddiadau sylfaenol yn y sylfaen treth incwm NS-ND

Ar wahân i bolisi llywodraeth y DU, byddai nifer o ffactorau demograffig ac economaidd sylfaenol hefyd wedi effeithio ar berfformiad diweddar y sylfaen dreth incwm Gymreig.

Ffactor hanfodol yn y dadansoddiad hwn yw bod poblogaeth Cymru wedi tyfu'n arafach nag yn gDU. Y twf blynyddol cyfartalog yn y boblogaeth o oedolion yng Nghymru er 2008 yw 0.4 y cant, sef hanner y gyfradd twf yn gDU (0.8 y cant) o ganlyniad i ddisgwyliadau einioes is, cyfraddau genedigaethau is ac ymfudo rhyngwladol net is i Gymru. Yn ogystal â hyn, fel y mae ffigur 2.8 yn dangos, cafwyd dargyfeirio tebyg yn nhwf y boblogaeth rhwng 16 a 64 oed, sef y rhan helaethaf o'r boblogaeth oedran gweithio, a cohort poblogaeth sydd wedi lleihau er 2011. Mewn gwrthgyferbyniad â'r trefniadau ar gyfer fframwaith cyllidol yr Alban, bydd Llywodraeth Cymru yn ysgwyddo risgiau sy'n gysylltiedig â phoblogaeth, felly bydd twf gwahanredol yn y boblogaeth yn effeithio ar dwf cymharol y sylfaen drethu Gymreig. Gan fod poblogaeth Cymru yn tyfu'n arafach nag yn gDU, bydd angen i'r refeniw y person dyfu'n gyflymach yng Nghymru os yw cyfanswm y refeniw i gadw'n wastad â'r twf cyffredinol mewn refeniw yn gDU.

⁷ Mae'r ffigur hwn wedi'i gyfrifo fel y gyfran o incwm NS-ND trethadwy fel cyfran o gyfanswm incwm NS-ND y trethdalwyr. Nid yw'r ffigur hwn yn rhoi cyfrif am y ffaith y bydd rhai trethdalwyr ag enillion is wedi cael eu tynnu o'r system treth incwm yn gyfan gwbl, fel nad yw eu hincwm yn cael ei gyfrif bellach yn 'incwm trethdalwyr'.

Ffigur 2.8: Y boblogaeth 16+ oed ac 16-64 oed, Cymru a gDU (1999=100)



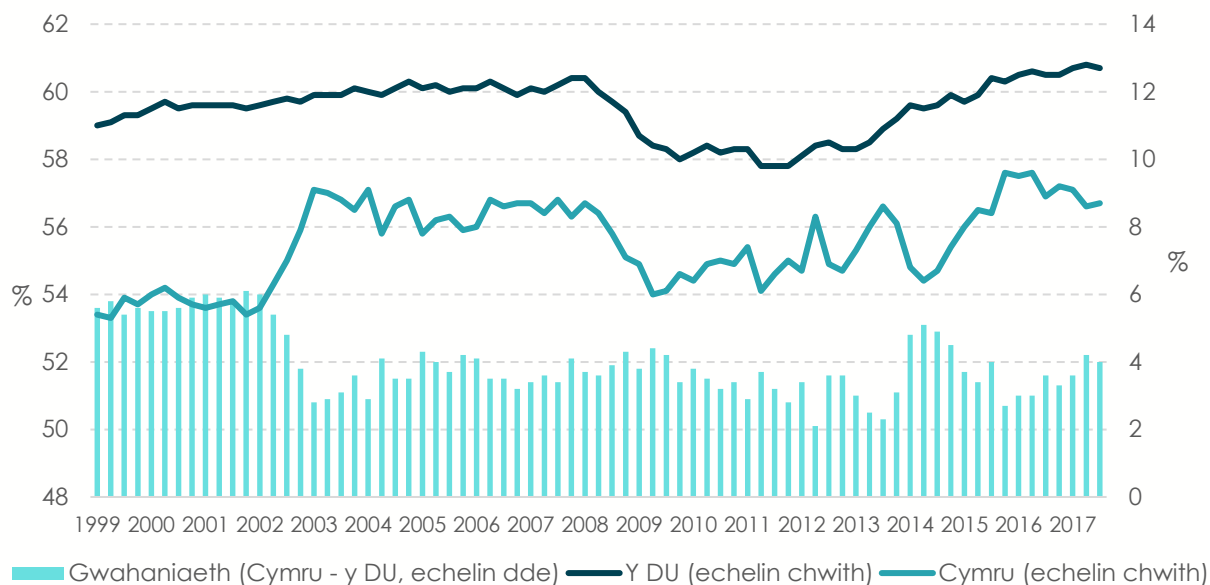
Ffynhonnell: Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (2017)

Er bod y rhan fwyaf o drethdalwyr sy'n hŷn na 65 oed yn parhau i dalu treth incwm ar incwm o bensiynau, mae'n debygol y bydd yr heneiddio yn y boblogaeth yn effeithio ar berfformiad cymharol y sylfaen drethu am fod incwm NS-ND yn is ar y cyfan ymysg y rheini sy'n hŷn na 65 oed. Law yn llaw â'r cynnydd yng nghyfran y bobl sy'n hŷn na 65 oed yng Nghymru, mae cyfran yr incwm NS-ND sy'n deillio o incwm pensiynau wedi cynyddu o 16 y cant yn 2009-10 i 20 y cant yn 2014-15.

Bydd tueddiadau'r farchnad lafur yng Nghymru a gDU hefyd yn effeithio ar y sylfaen treth incwm NS-ND yn y dyfodol. Byddai dargyfeirio mewn cyfraddau cyflogaeth, cyflogau a thwf cynhyrchiant hefyd yn gallu arwain at arafu neu gyflymu twf y sylfaen drethu.

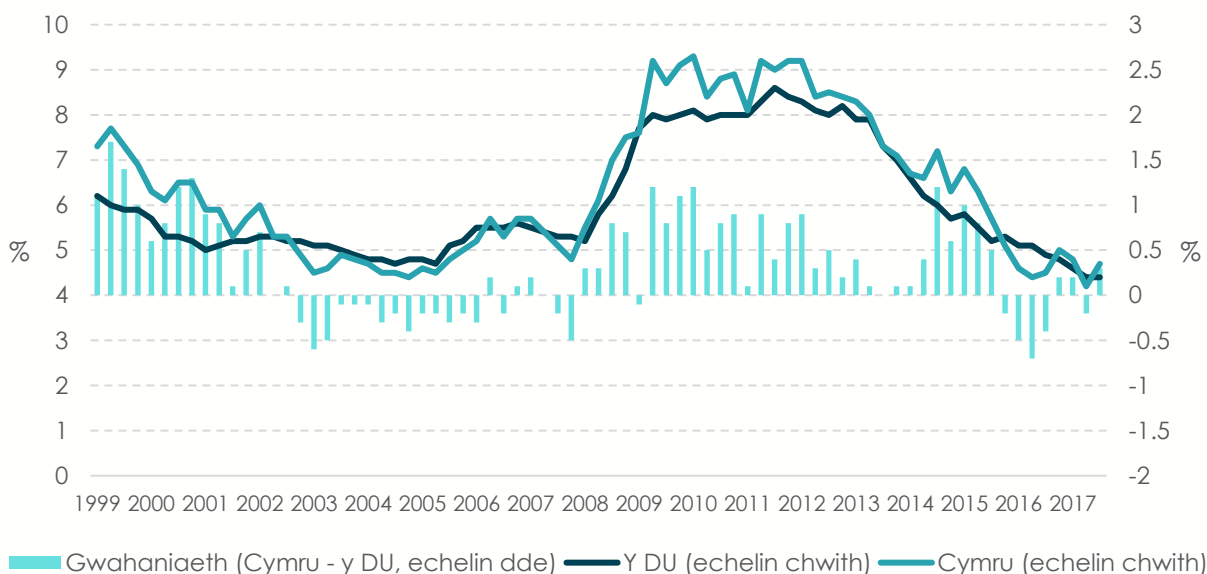
Er ei bod yn eithaf cyfnewidiol, mae'r gyfradd cyflogaeth yng Nghymru wedi codi'n raddol er 2009. Er hynny, mae'r bwlch rhwng cyfraddau cyflogaeth Cymru a gDU wedi aros ar 3.6 pwynt canran yn fras dros y degawd diwethaf. O ganlyniad i gynnydd sydyn yn y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru ar ddechrau'r degawd diwethaf, roedd y bwlch rhwng Cymru a gDU wedi lleihau o fwy na chwe phwynt canran yn chwarter cyntaf 2002 i lai na thri phwynt canran yn ail chwarter 2003. Fodd bynnag, ers hynny ni welwyd tuedd arwyddocaol yn y bwlch rhwng cyfraddau cyflogaeth (fel y mae'r barrau llwyd yn ffigur 2.9 yn dangos).

Ffigur 2.9: Y gyfradd cyflogaeth chwarterol (16+) yng Nghymru a'r DU, 1999-2017



Ffynhonnell: StatsCymru (2017)

Ffigur 2.10: Y gyfradd diweithdra chwarterol (16 - 64) yng Nghymru a'r DU, 1999-2017

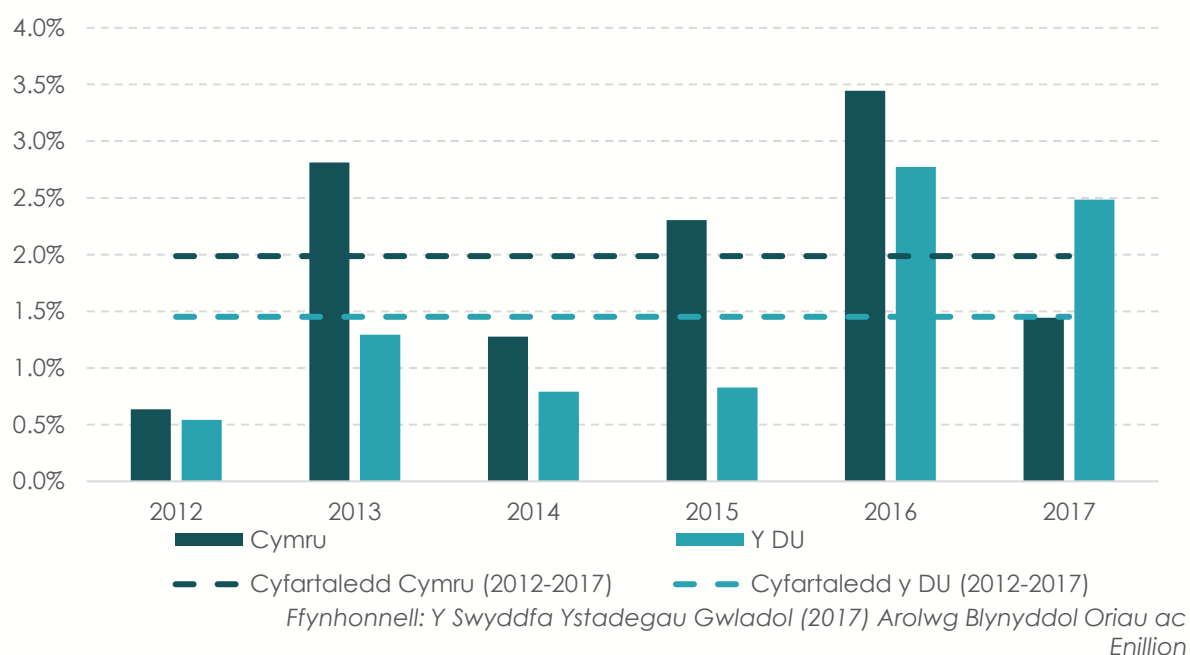


Ffynhonnell: StatsCymru (2017)

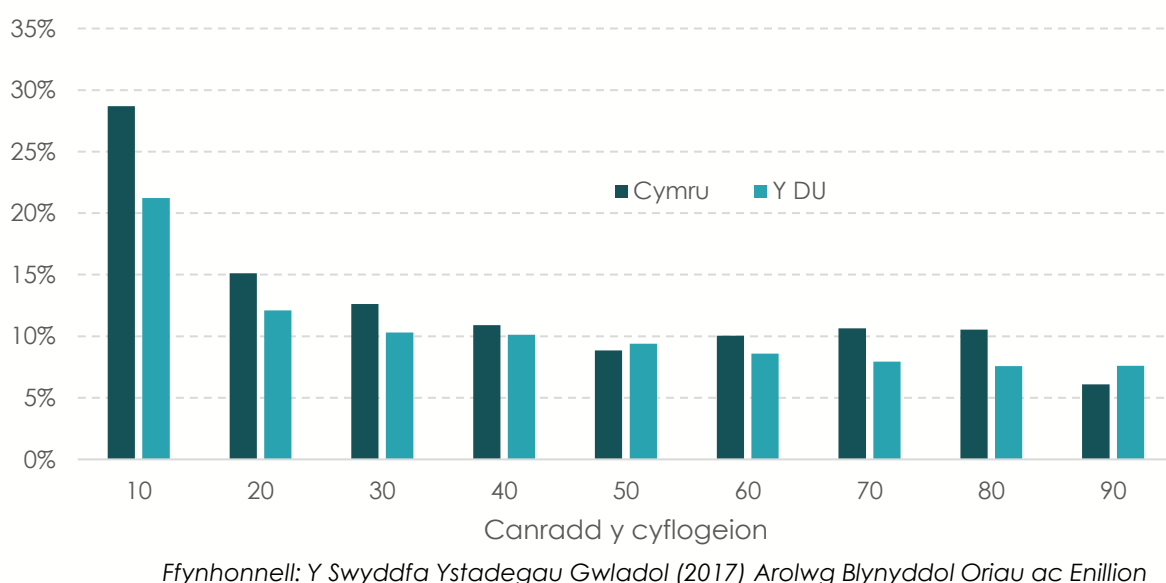
Mae'r gyfradd diweithdra yng Nghymru wedi dilyn tueddiadau'r DU ar y cyfan yn ystod y rhan fwyaf o'r cyfnod hwn (fel y mae ffigur 2.10 yn dangos). Roedd y gyfradd diweithdra ychydig yn uwch yn sgîl yr argyfwng ariannol ond cydgyfeiriodd wedyn â lefel y DU, ac roedd yn is yng Nghymru ym mhob chwarter yn 2016. Mae'r tebygrwydd mewn cyfraddau diweithdra yn awgrymu mai'r lefelau uwch o anweithgarwch economaidd yng Nghymru yw'r rheswm am y bwlch parhaus hwn rhwng cyfraddau cyflogaeth.

Yn ogystal â chyfraddau cyflogaeth, bydd patrymau yn nhw cyflogau hefyd yn benderfynydd allweddol i'r sylfaen treth incwm NS-ND. Yn hyn o beth, bydd cynhyrchiant yn hanfodol (gweler ffigur 3.7 hefyd). Mae ffigurau o'r Arolwg Blynyddol o Oriau ac Enillion yn awgrymu bod tâl blynyddol cyfartalog cyflogaion yng Nghymru wedi cynyddu 0.5 pwynt canran yn gyflymach yng Nghymru nag yn y DU gyfan rhwng 2012 a 2017 (y cyfnod y mae gennym ddata cymharol ar ei gyfer).

Ffigur 2.11: Y cynnydd blynyddol cymedrig mewn tâl, Cymru a'r DU (2012-2017, nominal)



Ffigur 2.12: Y cynnydd mewn tâl yn ôl canradd rhwng 2011 a 2016, Cymru a'r DU (nominal)



Er bod y tâl blynyddol cyfartalog wedi cynyddu'n gyflymach yng Nghymru, mae ymchwil i ddosbarthiad incwm cyflogeion yn dangos bod y cynnydd mewn tâl blynyddol **canolrifol** yn weddol gyson rhwng Cymru a gDU rhwng 2011 a 2016. Fel y mae ffigur 2.12 yn dangos, cafwyd y cynnydd mwyaf yn nhâl blynyddol y ddegradd isaf o enillwyr incwm, a hon hefyd oedd y lefel enillion lle'r oedd y gwahanrediad mwyaf rhwng Cymru a'r DU. Gan fod y lefel incwm hon yn is na throthwy'r lwfans personol, ni fydd y dargyfeiriad hwn yn nhwrf cyflogau wedi dylanwadu ar berfformiad cymharol y sylfaen dreth NS-ND. Fel y dangoswyd yn ffigur 2.4, tueddiadau cymharol yn nhâl unigolion sydd â *lefelau uwch o enillion* sy'n cael yr effaith fwyaf ar berfformiad cymharol y sylfaen drethu Gymreig a hynny'n syml am fod cyfran y trethdalwyr hyn o incwm a enillwyd yn fwy o lawer.

Yn yr adran hon, dadansoddwyd rhai o'r prif wahaniaethau rhwng y sylfaen treth incwm NS-ND Cymru ac un gDU, gan dynnu sylw at y ffactorau a fydd yn effeithio ar berfformiad cymharol y sylfaen drethu Gymreig a'r arian a fydd ar gael i gyllideb adnoddau Llywodraeth Cymru ar ôl datganoli treth incwm. Yn yr adran sy'n dilyn, edrychir ar y dylanwadau pwysicaf ar yr ail fwyaf o drethi datganoledig newydd Cymru, Treth Trafodiadau Tir.

2.2 Treth Trafodiadau Tir

O Ebrill 2018, disodlwyd Treth Dir y Dreth Stamp gan y Dreth Trafodiadau Tir (TTT) ddatganoledig yng Nghymru. Mae TTT yn daladwy pan fydd adeiladau neu dir yn cael eu prynu neu eu lesio, ac mae Llywodraeth Cymru yn gallu pennu ei throthwyon, bandiau a chyfraddau ei hun.

Mae'r opsiynau o ran polisi trethi sydd ar gael o ganlyniad i ddatganoli Treth Trafodiadau Tir wedi ysgogi dadlau eisoes, wedi i Lywodraeth Cymru gyhoeddi cyfraddau a throthwyon newydd yn rhan o'i Chyllideb Ddrafft ar gyfer 2018-19 yn Hydref 2017. Er mwyn cyfrannu i'r drafodaeth hon, mae'r adran hon yn dadansoddi rhai o'r nodweddion a thueddiadau sylfaenol yn y sylfaen drethu trafodiadau eiddo yng Nghymru.

Nodweddion y sylfaen drethu trafodiadau eiddo yng Nghymru

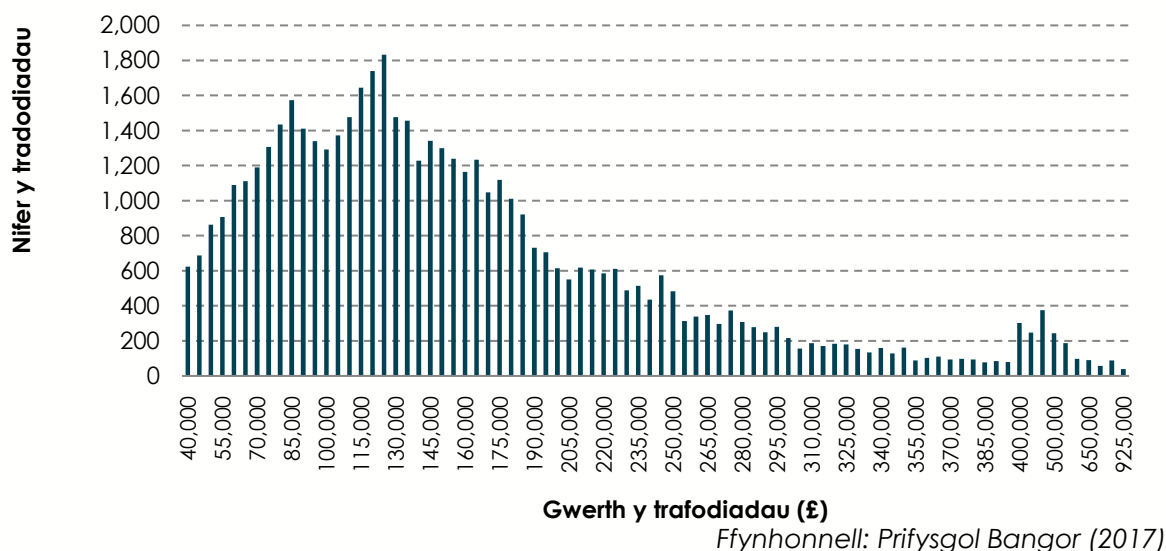
Yn 2016-17, roedd TDDS wedi codi £210 miliwn yng Nghymru o 59,000 o drafodiadau eiddo. Trafodiadau eiddo preswyl oedd ffynhonnell dwy ran o dair o'r derbyniadau; y 6,000 o drafodiadau eiddo amhreswyl oedd ffynhonnell y gweddill.

Mae ffigur 2.13 yn dangos dosbarthiad prisiau y trafodiadau eiddo preswyl yng Nghymru yn 2015-16. Roedd bron 42 y cant o drafodiadau yn werth llai na £125,000, y trothwy cychwynnol o dan y system TDDS bresennol. Byddai bron 69 y cant o drafodiadau wedi bod yn is na'r trothwy cychwynnol arfaethedig o £180,000 ar gyfer y strwythur TTT newydd sy'n

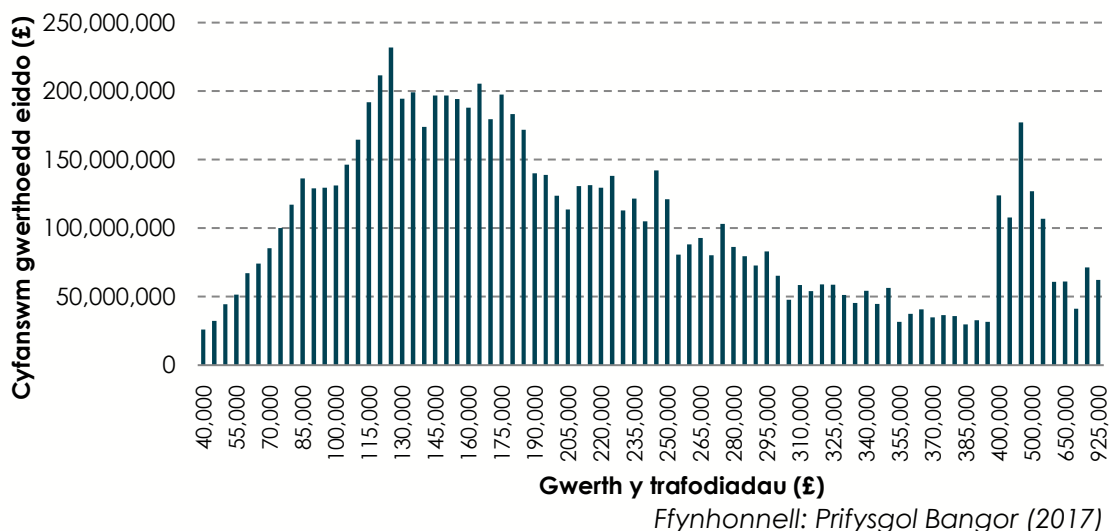
cael ei weithredu'n awr gan Lywodraeth Cymru. Dim ond 14 y cant o drafodiadau a oedd yn fwy na £250,000, a thri y cant yn fwy na £400,000.

Fodd bynnag, yn yr un modd â threth incwm, roedd y nifer cymharol fach hwn o drafodiadau o werth uwch yn cynnwys cyfran fwy o gyfanswm gwerthoedd yr eiddo yn y trafodiadau. Er enghraifft, roedd y 14 y cant o drafodiadau o fwy na £250,000 yn cynnwys bron un rhan o dair o werth y trafodiadau, tra oedd y tri y cant uchaf a oedd yn fwy na £400,000 yn cynnwys 11 y cant o'r gwerth. O dan y system flaenorol ar gyfer TDDS, roedd y trafodiadau hyn o werth uwch yn cyfrif am gyfran fwy byth o gyfanswm y derbyniadau; cafwyd 72 y cant o'r derbyniadau o drafodiadau o fwy na £250,000, tra oedd 36 y cant wedi dod o drafodiadau o fwy na £400,000. Mae cyfran y refeniw sy'n deillio o drafodiadau o werth uwch yn debygol o gynyddu o dan strwythur newydd TTT, o ganlyniad i'r trothwy cychwynnol uwch ar gyfer trafodiadau a'r cyfraddau uwch a gaiff eu gosod ar fandiau uwch.

Ffigur 2.13: Dosbarthiad prisiau trafodiadau eiddo yng Nghymru, nifer y trafodiadau (2015-16)

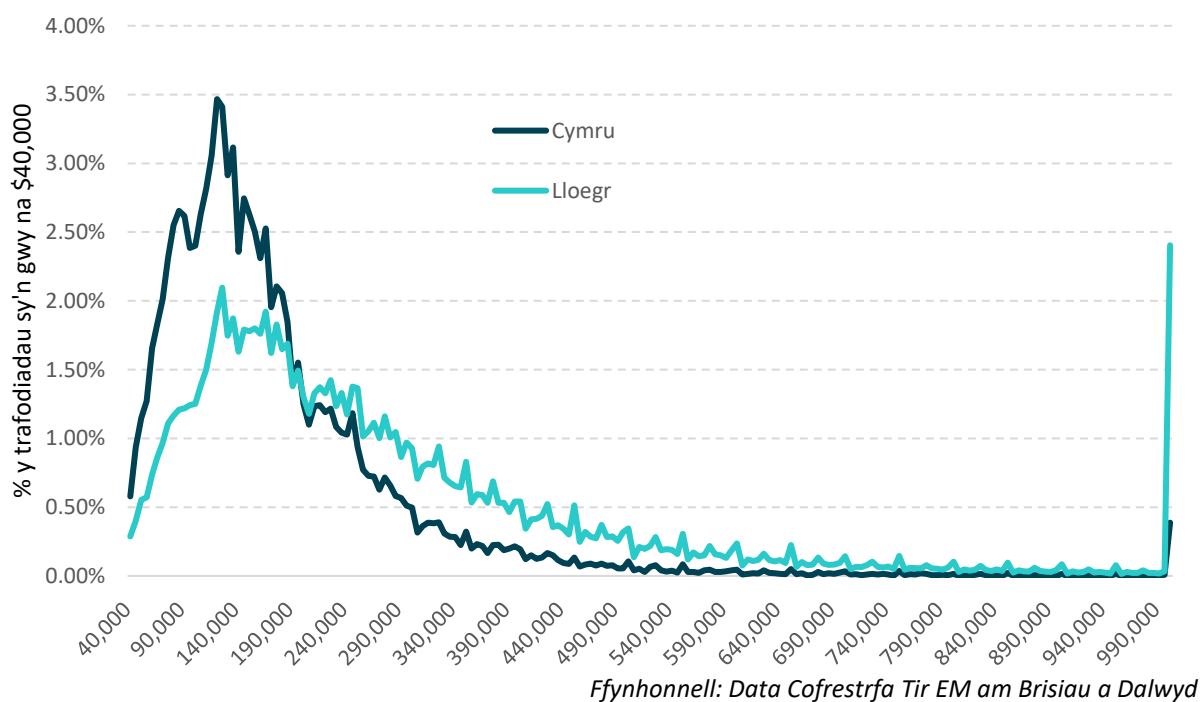


Ffigur 2.14: Dosbarthiad prisiau trafodiadau eiddo yng Nghymru, cyfanswm gwerthoedd eiddo (2015-16)



Yn ei rhagolwg ar gyfer trethi datganoledig yn 2017, mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn nodi bod goblygiadau yn y gyfran fawr o dai sydd o dan y trothwy cychwynnol i bolisi trethi a'r twf sy'n debygol mewn refeniw yn y dyfodol. Yn gyntaf, mae nifer mawr o drafodiadau nad ydynt yn drethadwy oni bai eu bod yn ddarostyngedig i'r gordal ar ail eiddo (ac eiddo ychwanegol), felly mae'r ffynhonnell refeniw hon yn bwysig iawn yng Nghymru. Yn ail, gan fod y dosbarthiad prisiau yng Nghymru yn gogwyddo at drafodiadau o werth is, mae 'llusgiant cyllidol' yn fwy tebygol o ddigwydd yng Nghymru nag yn gDU. Mae hyn yn digwydd pan fydd trafodiadau nad ydynt yn drethadwy ar hyn o bryd yn dod yn drethadwy dros amser, o ganlyniad i chwyddiant ym mhrisiau tai a throthwyon sefydlog, a hynny'n arwain at y posibilrwydd o dwf cyflymach mewn refeniw yng Nghymru.

Ffigur 2.15: Dosbarthiad prisiau trafodiadau eiddo, Cymru a Lloegr (2016)



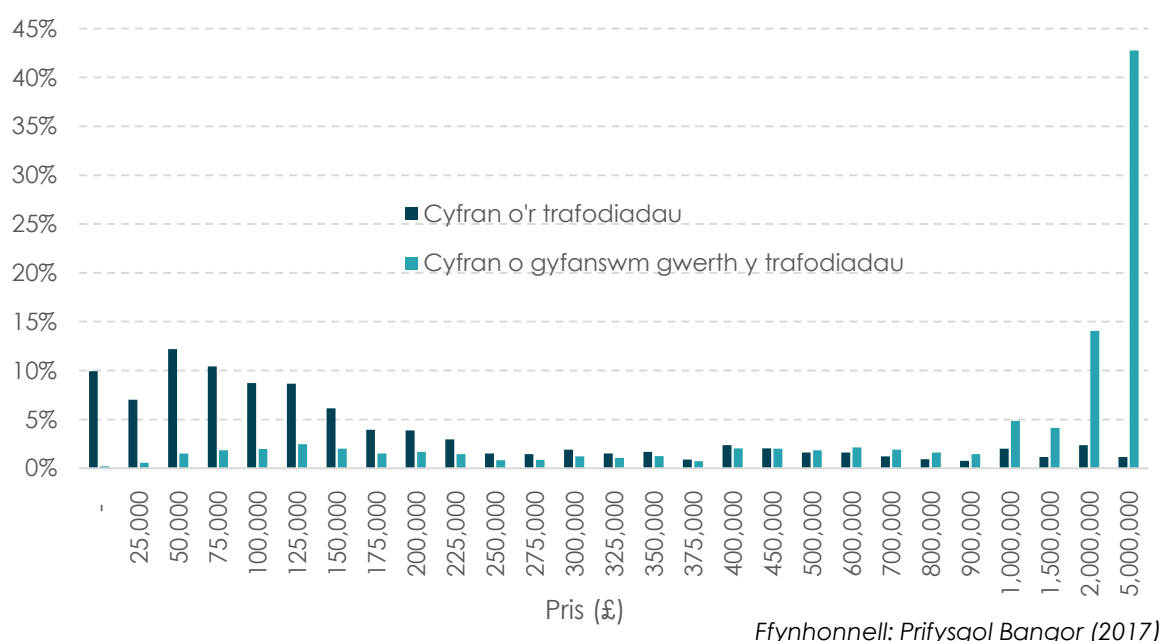
Mae ffigurau a gafwyd gan Gofrestrfa Tir EM o ddata am brisiau a dalwyd (ffigur 2.15) yn dangos bod y dosbarthiad prisiau tai yng Nghymru yn amrywio'n sylweddol o hynny yn Lloegr. Mae cyfran lai o lawer o eiddo yn Lloegr yn cael ei gwerthu ar brisiau is, fel bod sylfaen drethu trafodiadau eiddo Lloegr yn llawer mwy dibynnol ar drafodiadau o werth uwch. Er mai cyfran fach iawn o TDDS yng Nghymru sy'n cael ei chodi ar drafodiadau sy'n werth mwy nag £1 miliwn, mae trafodiadau o'r math hwn yn rhoi mwy na thraean y refeniw yn gDU. Mae trafodiadau sy'n werth mwy na £2 miliwn yn bwysig iawn ac yn cynnwys un rhan o bump o'r holl refeniw a godir drwy TDDS yn gDU.

Un o'r goblygiadau clir o'r dosbarthiad prisiau gwahanol yng Nghymru yw y bydd newidiadau ym mholisi llywodraeth y DU (sy'n effeithio ar yr addasiad grant bloc drwy newid mewn refeniw cyffelyb yn gDU) yn cael effeithiau gwahanol iawn yng Nghymru os bydd Llywodraeth Cymru hefyd yn eu cymhwyso at y strwythur TTT. Bydd rhai ffactorau sy'n effeithio ar y DU gyfan yng nghyswllt trafodiadau eiddo ar wahanol bwyntiau ar hyd y dosbarthiad prisiau (e.e.

buddsoddi o wledydd tramor ym mhen uchaf y farchnad eiddo) hefyd yn cael effaith wahanol ar y sylfaen drethu Gymreig o'i chymharu ag un gDU.

Mae'r sylfaen drethu ar gyfer trafodiadau eiddo amhreswyl yng Nghymru yn llawer mwy dibynnol ar drafodiadau o werth uwch. Mae ffigur 2.16 yn dangos dosbarthiad trafodiadau (rhydd-ddaliad a phremiwm les) a chyfanswm gwerth y trafodiadau yn ôl pris yr eiddo yn 2015-16. Er mai dim ond 45 o drafodiadau a gafwyd o fwy na £5 miliwn, roedd y trafodiadau hyn yn cyfrif am 43 y cant o gyfanswm gwerth y trafodiadau yn 2015-16. Mae trafodiadau les amhreswyl yn dibynnu yn yr un modd ar drafodiadau o werth uchel: roedd y 64 o drafodiadau les a oedd yn werth mwy na £2 miliwn yn cyfrif am 36 y cant o gyfanswm gwerth y trafodiadau.

Ffigur 2.16: TDDS amhreswyl (rhydd-ddaliad a phremiwm les) – cyfran y trafodiadau a chyfanswm gwerth y trafodiadau yn ôl pris yr eiddo (2015-16)



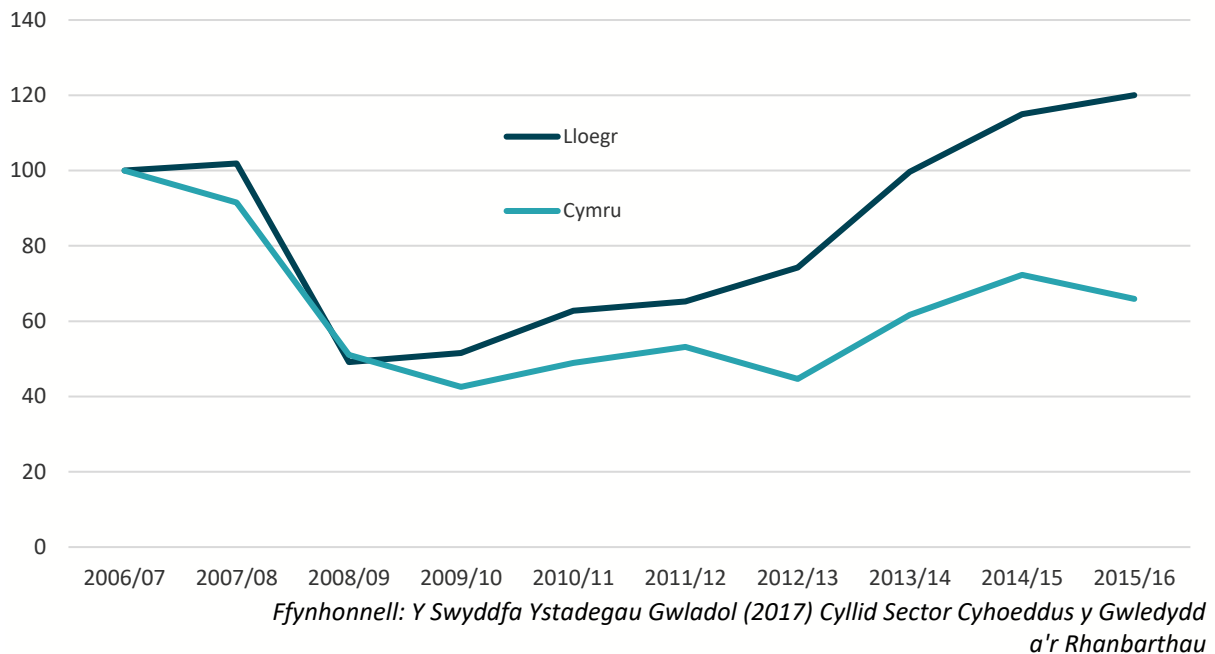
Gan gymryd trafodiadau rhydd-ddaliadol a les-ddaliadol gyda'i gilydd, roedd dwy ran o dair o'r refeniw o TDDS amhreswyl yn 2015-16 wedi'i godi drwy drafodiadau o fwy na £2 miliwn. Y ffigur cyfatebol ar gyfer gDU yn 2015-16 oedd 69 y cant. Gan fod cyfran fawr o'r refeniw yn deillio o nifer mor fach o drafodiadau uchel eu gwerth, bydd TTT amhreswyl ddatganoledig yn gyfnewidiol iawn: byddai dim ond 10 yn llai o drafodiadau rhydd-ddaliadol o fwy na £5 miliwn yn 2015-16 wedi gallu arwain at godi £7 miliwn yn llai o refeniw.

Tueddiadau yn y gorffennol yn sylfaen drethu trafodiadau eiddo Cymru

Gan fod gwahaniaethau mor amlwg yn nodweddion y sylfaen drethu trafodiadau eiddo yng Nghymru, nid yw'n syndod bod tueddiadau mewn refeniw o TDDS wedi bod yn wahanol yn

aml i gDU. Ar ôl cyrraedd uchafbwynt yn 2006-07, roedd y refeniw o TDDS wedi gostwng yn sylweddol yn y blynyddoedd wedyn. Er bod refeniw yn gDU wedi ailgodi (gan gyrraedd lefelau 2007-08 eto erbyn 2014-15), nid yw refeniw yng Nghymru wedi ailgodi.

Ffigur 2.18: Derbyniadau o Dreth Dir y Dreth Stamp, Cymru a Lloegr (2006-07=100)

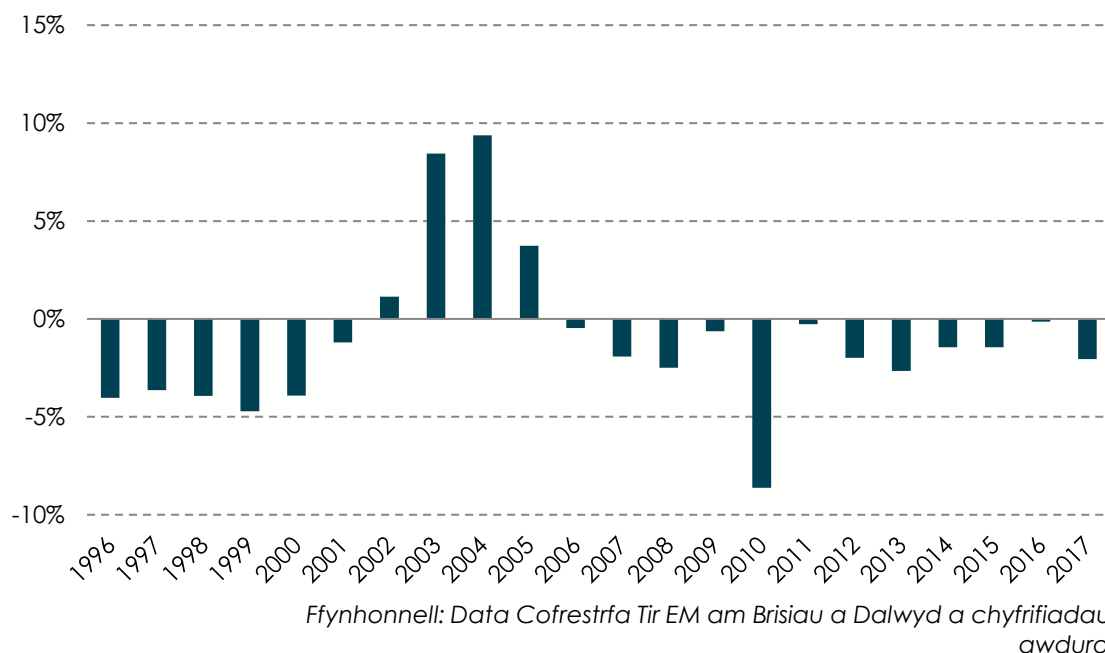


Gellir priodoli rhywfaint o'r perfformiad salach o ran codi refeniw i'r ffaith bod polisïau llywodraeth y DU yn cael effaith wahanol yng Nghymru. Byddai llawer o'r diwygiadau i system drethu TDDS – fel symud oddi wrth yr hen system “slab”, cynyddu trethi ar drafodiadau o werth uwch – wedi codi mwy o refeniw yn gDU nag yng Nghymru ar gyfartaledd.

Mae'r twf yn nifer y trafodiadau yng Nghymru wedi cadw'n wastad â gDU yn fras. Ond am nad yw prisiau cyfartalog eiddo yng Nghymru wedi ailgodi mor gyflym ar ôl yr argyfwng ariannol, nid yw'r twf yn refeniw TDDS wedi cadw'n wastad â gDU. Mae ffigur 2.19 yn dangos y gwriad yn nhwff prisiau cyfartalog tai yng Nghymru oddi wrth y cyfartaledd yn Lloegr rhwng 1996 a 2017. Ar ôl twf cryfach o lawer yng Nghymru yn rhan gyntaf y degawd diwethaf, roedd prisiau cyfartalog tai wedi gostwng yn fwy sylweddol yng Nghymru nag yn Lloegr yn ystod yr argyfwng ariannol. Mae prisiau tai wedi codi dau bwynt canran yn arafach yng Nghymru nag yn Lloegr ar gyfartaledd er 2006.

Fel y byddwn yn trafod yn adran 3, bydd tueddiadau yn y dyfodol yn nifer a gwerth y trafodiadau eiddo yng Nghymru o'i gymharu â gDU yn dyngedfennol o ran pennu'r effaith gyllidebol o ddatganoli TDDS.

Ffigur 2.19: Y gwriad yn nhwf prisiau tai yng Nghymru oddi wrth y cyfartaledd yn Lloegr mewn pwyntiau canran, 1996 – 2017



2.3 Y Dreth Gyngor

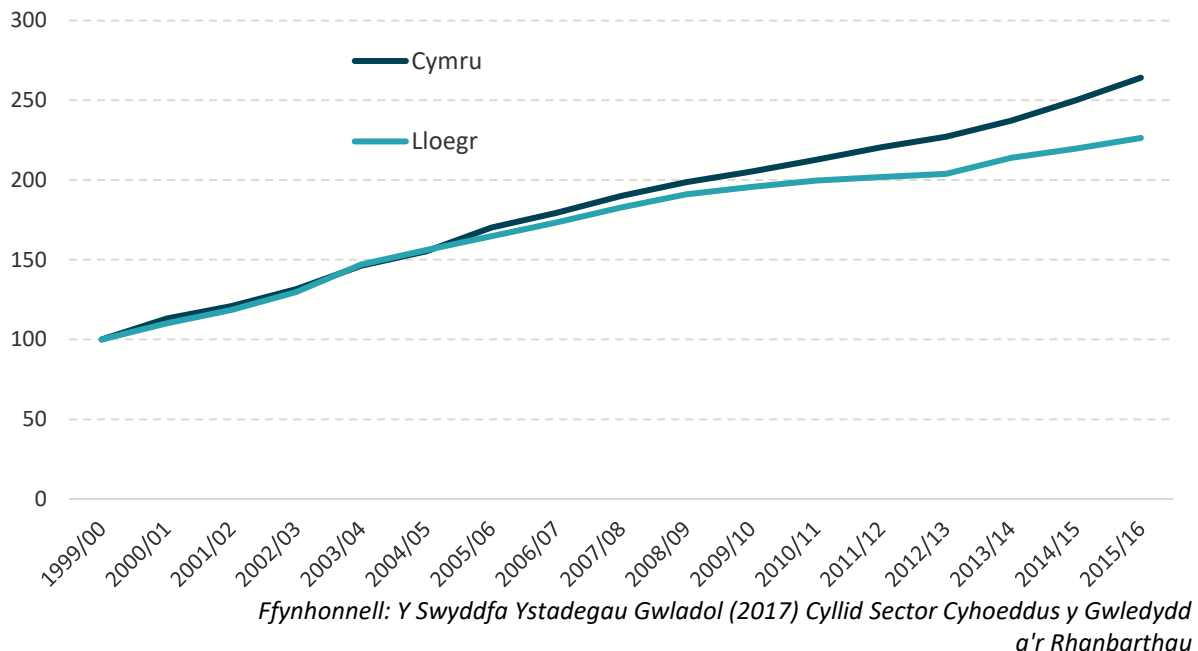
Mewn cyferbyniad â'r trethi Cymreig newydd a ddisgrifiwyd yn yr adrannau blaenorol, mae'r rhan fwyaf o'r agweddau ar system y dreth gyngor wedi'i gweinyddu gan Lywodraeth Cymru ers datganoli ym 1999. Cyflwynwyd y dreth ym 1993 a gellir ei hystyried yn un hybrid; mae'n rhannol yn dreth ar werth eiddo (hanesyddol) ac yn rhannol yn dâl am wasanaethau lleol, gyda gostyngiadau, esemptiadau ac ad-daliadau sy'n adlewyrchu nodweddion aelwydydd. Mae'n rhan annatod o gyllidebau cynghorau lleol ac yn cael ei chodi gan awdurdodau lleol ar sail gwerthoedd eiddo o dan fandiau a osodwyd yn yr ailbrisiad yn 2003. Codwyd £1.4 biliwn ar fwy nag 1.3 miliwn o unedau eiddo yng Nghymru yn 2016-17.

Nid yw system y Dreth Gyngor sydd ar waith yn hydwyth; nid yw newidiadau bach blynyddol mewn gwerth yn effeithio ar atebolrwydd aelwydydd unigol am dalu'r dreth gyngor nac ar gyfanswm y refeniw. Nid yw gwerthoedd eiddo a aseswyd yn newid nes bydd ailbrisiad yn cael ei gynnal; nid yw hyn wedi digwydd yng Nghymru er 2003 ac yn Lloegr a'r Alban er 1991. Mae hyn yn golygu bod angen i awdurdodau lleol gynyddu lefelau'r Dreth Gyngor yn flynyddol dim ond i gadw'n wastad â chwyddiant, heb sôn am werthoedd yr eiddo yn eu hardal.

Fel y mae ffigur 2.20 yn dangos, mae'r refeniw o'r Dreth Gyngor yng Nghymru wedi tyfu'n gyflymach yng Nghymru nag yn Lloegr yn ystod y degawd diwethaf. Rhwng 2009-10 a 2016-17, roedd biliau treth gyngor band D wedi cynyddu'n gyflymach yng Nghymru, gan

wrthbwysu'n rhannol rai o'r toriadau ar gyllid grant (Luchinskaya et al. 2017). Penderfynodd Llywodraeth Cymru beidio â rhewi'r dreth gyngor (fel y gwnaed yn yr Alban) neu osod cap ar gynnydd yn y dreth gyngor (fel y gwnaed yn Lloegr).

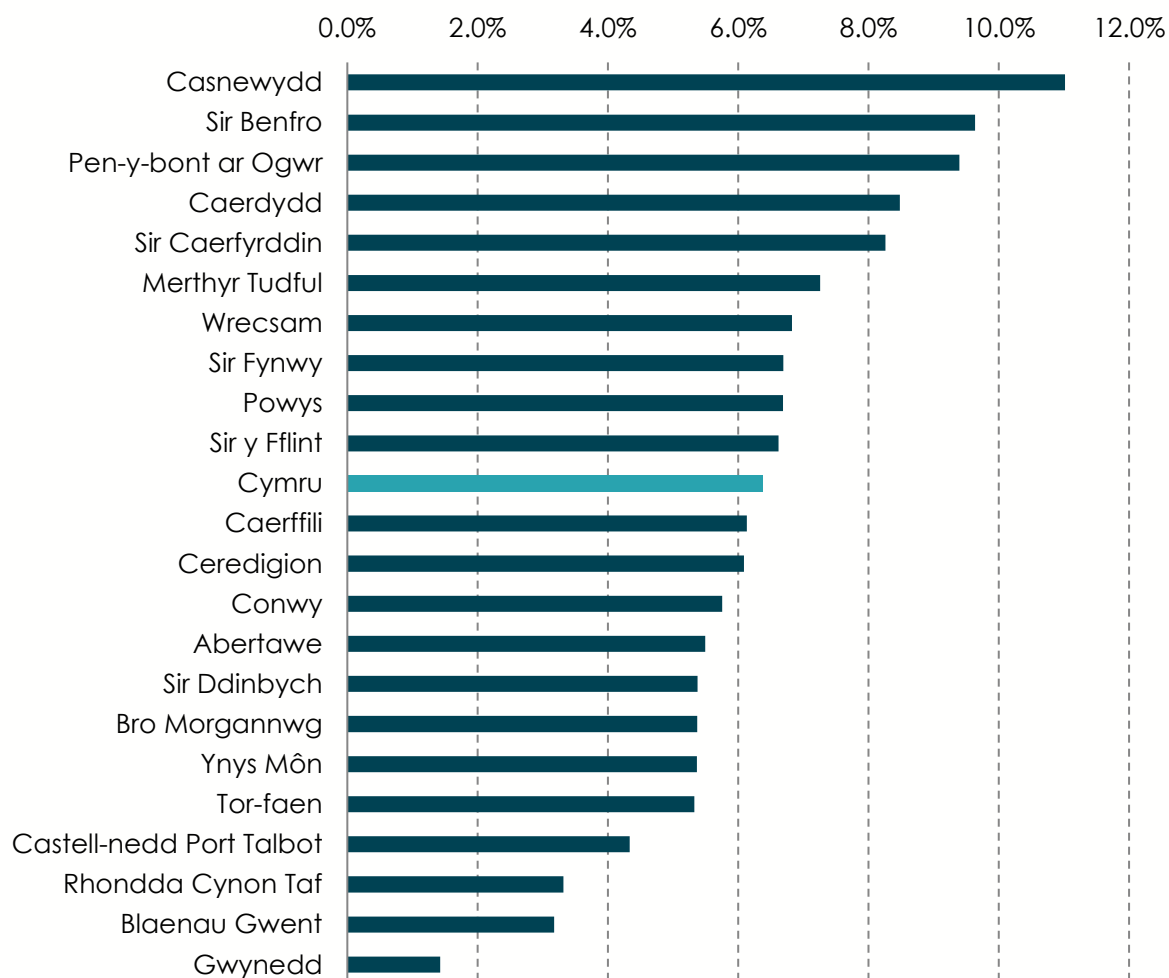
Ffigur 2.20: Tueddiadau mewn refeniw o'r Dreth Gyngor, Cymru a Lloegr (1999=100)



Dylanwad ychwanegol ar refeniw o'r Dreth Gyngor yw cyfanswm nifer yr anheddau trethadwy. Mae gweithgarwch codi tai ac felly'r twf yn y nifer hwn wedi bod yn arafach yng Nghymru nag yn Lloegr, a chafwyd cynnydd cyfartalog blynyddol o lai na 0.6 y cant rhwng 2006-07 a 2017-18 (o'i gymharu â 0.75 y cant yn Lloegr). Roedd y twf yn nifer yr anheddau trethadwy wedi arafu ar ôl 2008 yng Nghymru ac yn Lloegr, ond mae wedi ailgodi yn y blynyddoedd diwethaf.

Ond mae'r cyfraddau twf cyfartalog yn nifer yr anheddau ledled Cymru yn ystod y cyfnod hwn yn celu amrywiadau sylweddol rhwng y 22 awdurdod lleol. Nid yw'n syndod mai yn yr ardaloedd awdurdod lleol sy'n tyfu gyflymaf o ran poblogaeth – Caerdydd, Casnewydd a Phen-y-bont ar Ogwr – y cafwyd y twf cyflymaf yn nifer yr anheddau trethadwy. Mewn cyferbyniad â hyn, yn Rhondda Cynon Taf, Blaenau Gwent a Gwynedd cofnodwyd twf yn nifer yr anheddau trethadwy o lai na phedwar y cant dros y cyfnod er 2005-06 (pan ddaeth yr ailbrisiad diwethaf yng Nghymru i rym).

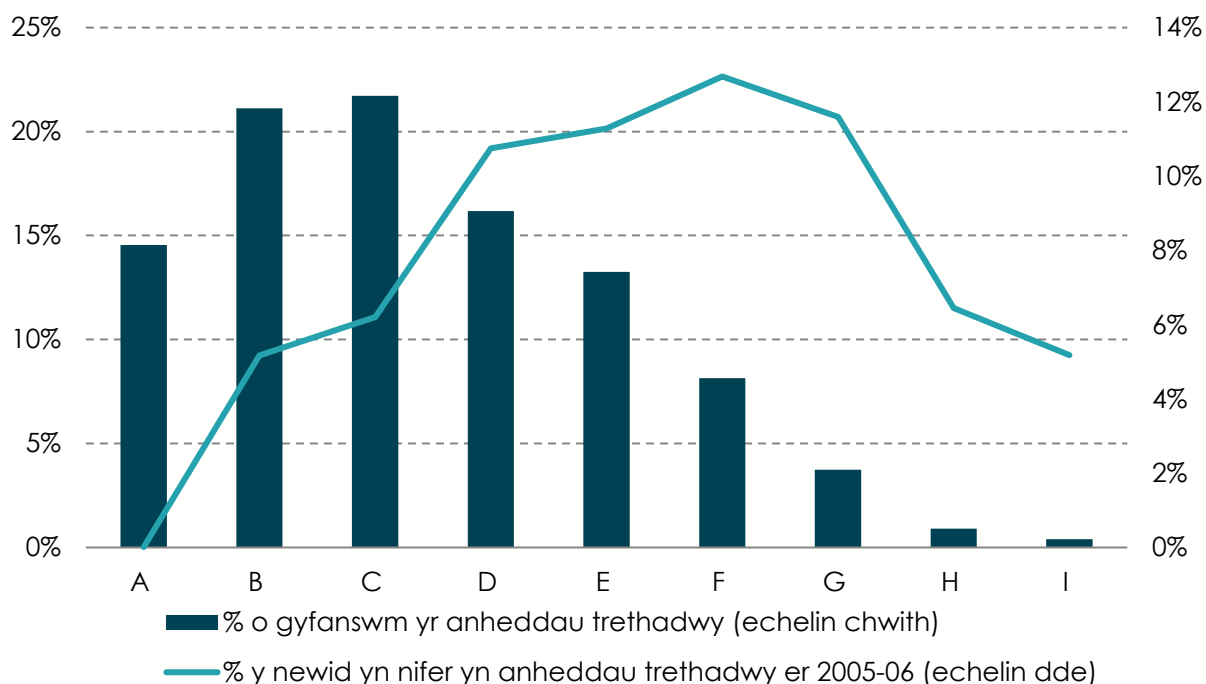
Ffigur 2.21: Twf yn nifer yr anheddau trethadwy yn ôl Awdurdod Lleol, 2005-06 i 2017-18



Ffynhonnell: StatsCymru

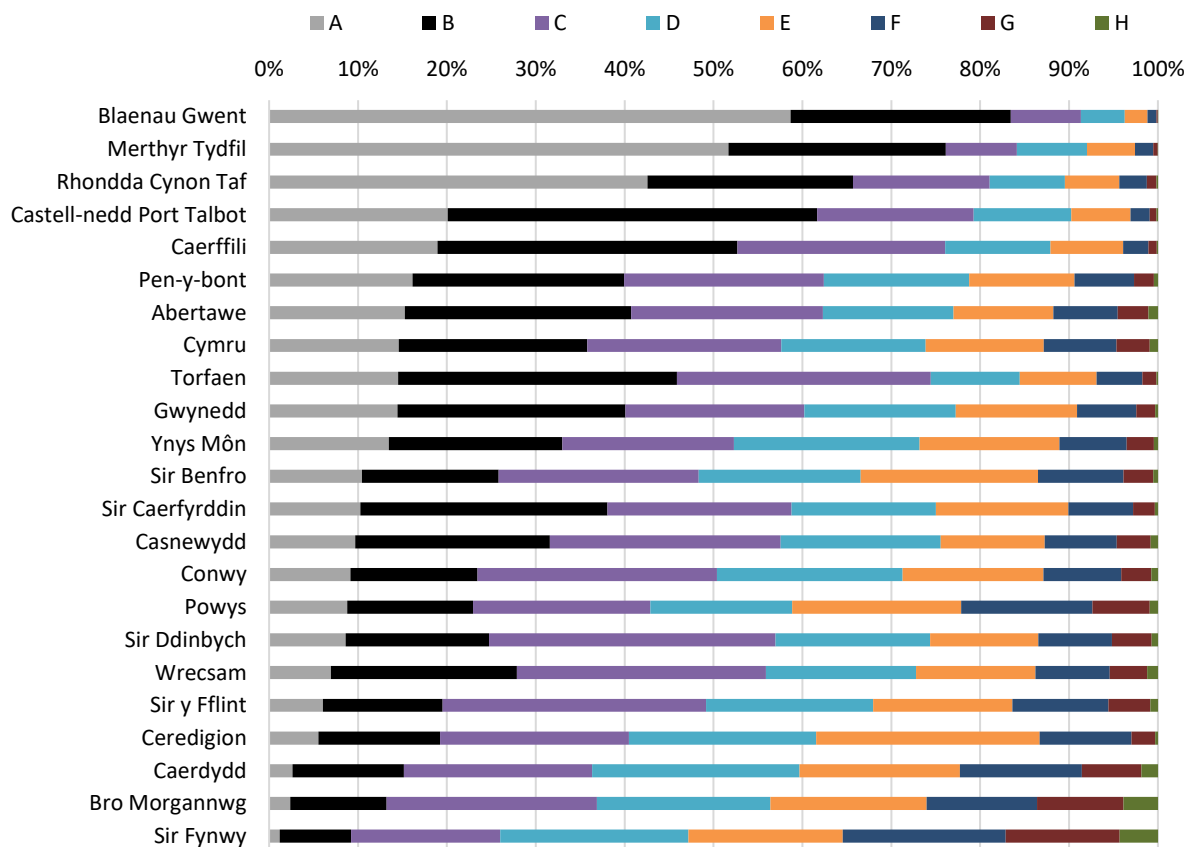
Mae ffigur 2.22 yn dangos dosbarthiad yr anheddau trethadwy yn ôl band yn 2017-18 a chanran y newid er 2005-06. Yn yr un modd â rhannau eraill o'r DU, mae'r rhan fwyaf o lawer o'r unedau eiddo yn y bandiau isaf; mae 57 y cant o'r anheddau trethadwy yng Nghymru ym mandiau A, B neu C, a dim ond pump y cant o'r anheddau trethadwy sydd yn y tri band uchaf (G, H ac I). Er hynny, mae nifer yr anheddau trethadwy yn y bandiau uchaf wedi cynyddu'n gyflymach nag yn y bandiau isaf er 2005-06.

Ffigur 2.22: Anheddau trethadwy yn ôl band yn 2017-18 a'r newid er 2005-06, Cymru



Ffynhonnell: StatsCymru

Ffigur 2.23: Anheddau trethadwy yn ôl band ac awdurdod lleol, 2017-18



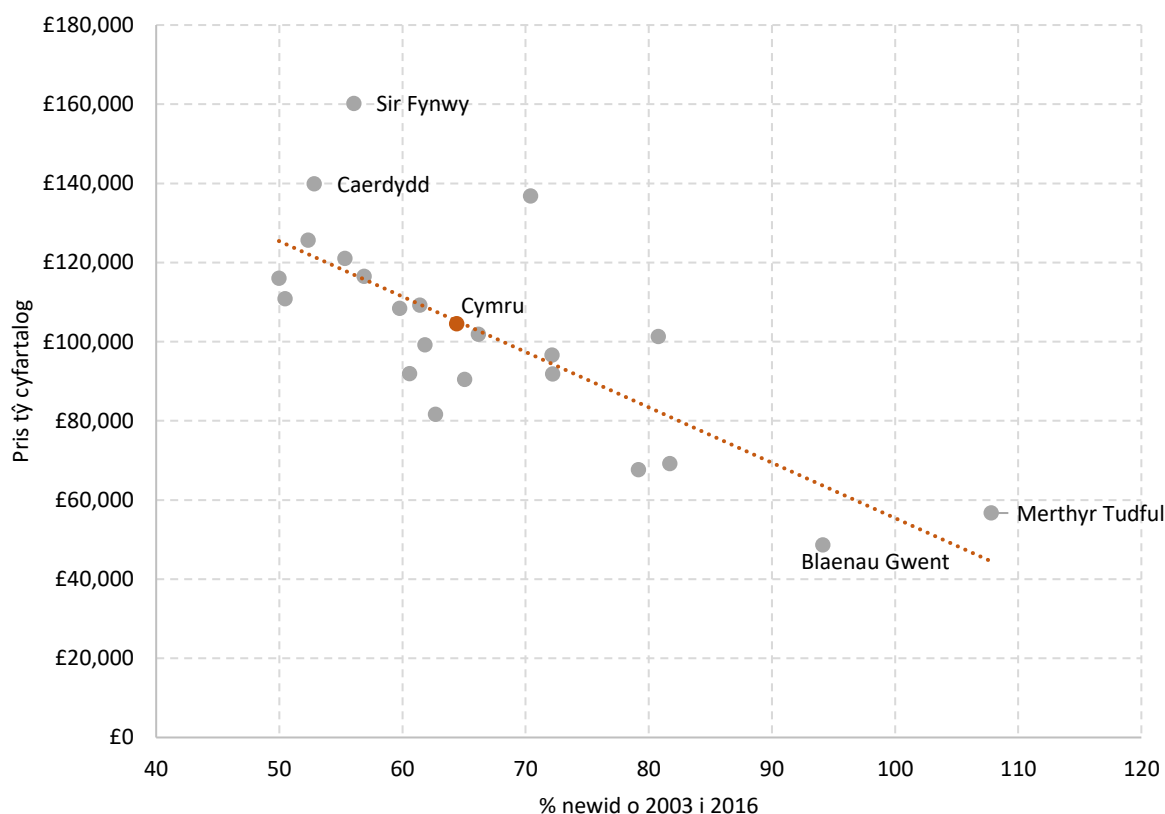
Ffynhonnell: StatsCymru

Fel y mae ffigur 2.23 yn dangos, ac yn gyson â'r gwahaniaethau sylweddol yn nosbarthiad gwerthoedd eiddo yn ailbrisiad 2003, mae amrywiadau mawr yng nghyfrannau'r anheddau sydd ym mhob band rhwng yr awdurdodau lleol. Ledled Cymru mae canran yr unedau eiddo sydd yn y band isaf (A) yn llai na 10 y cant mewn 10 awdurdod lleol, ond mae'r gyfran hon yn codi i fwy na 50 y cant ym Mlaenau Gwent a Merthyr Tudful. Mae mwy na hanner yr holl unedau eiddo sydd yn y ddau fand uchaf (H ac I) mewn dim ond tri awdurdod lleol: Sir Fynwy, Bro Morgannwg, a Chaerdydd.

Ers yr ailbrisiad yn 2003, cafwyd rhywfaint o gydgyfeirio rhwng y prisiau eiddo cyfartalog yn holl awdurdodau lleol Cymru. Fel y mae ffigur 2.24 yn dangos, yn yr awdurdodau lleol lle'r oedd y pris tŷ cyfartalog isaf yn 2003 y gwelwyd y cynnydd cyflymaf ym mhrisiau tai gan mwyaf hyd 2016. Roedd llawer o'r cydgyfeirio hwn wedi digwydd yn y blynyddoedd yn union ar ôl 2003; mae cymarebau rhwng prisiau tai cyfartalog mewn gwahanol awdurdodau lleol ers yr argyfwng ariannol wedi aros yn weddol gyson.

Mae'r dystiolaeth o rywfaint o gydgyfeirio ym mhrisiau tai yn awgrymu y byddai rhai o'r amrywiadau mawr yng nghyfansoddiad y bandiau mewn gwahanol awdurdodau lleol yn llai pe byddai ailbrisiad yn cysoni'r gwerthoedd a aseswyd â phrisiau cyfredol y farchnad. Cydberthynas wan iawn sydd rhwng y cynnydd cyfartalog ym Mand D y Dreth Gyngor yn ôl awdurdod lleol a chynnydd cyfartalog ym mhrisiau tai, a chydberthynas negyddol (wan) â newidiadau yn incwm gwario aelwydydd yn ôl awdurdod lleol – rhagor o dystiolaeth sy'n dangos nad yw newidiadau yn referiw'r Dreth Gyngor yn adlewyrchu twf yn y sylfaen drethu sylfaenol.

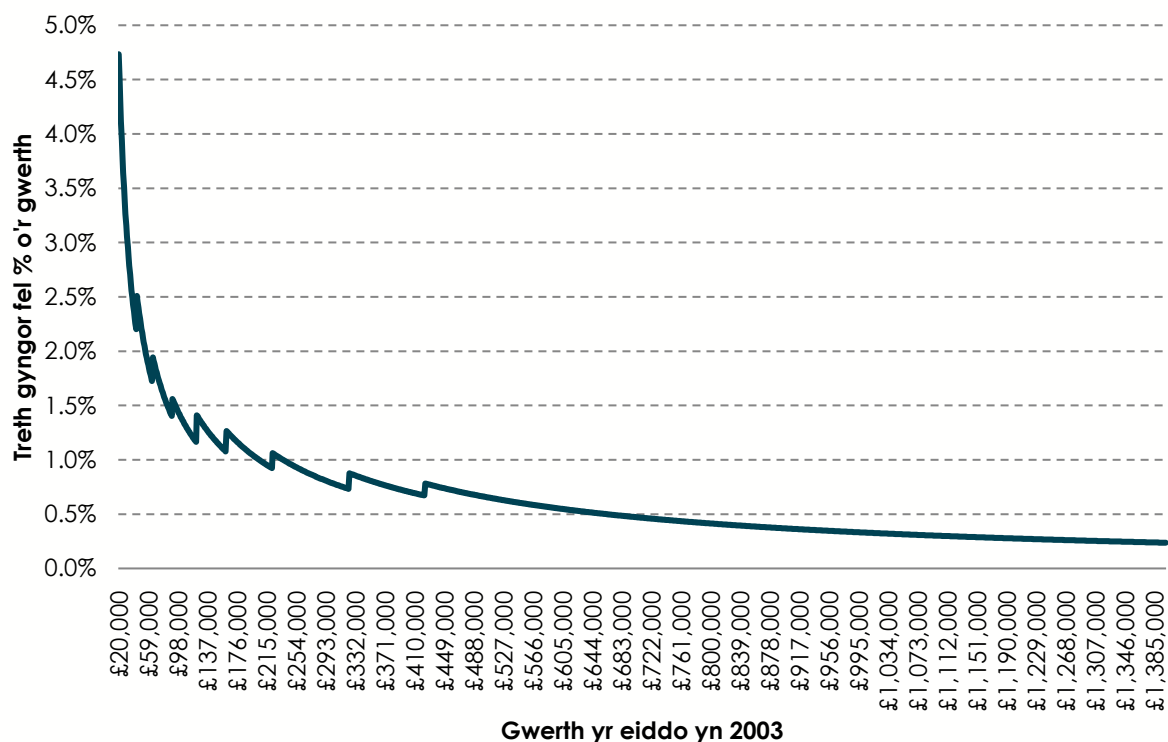
Figur 2.24: Y pris tŷ cyfartalog yn ôl awdurdod lleol yn 2016 a chanran y newid er 2003



Ffynhonnell: Data Cofrestrfa Tir EM am Brisiau a Dalwyd a chyfrifiadau'r awduron

Nodwedd groes ychwanegol yn y system bandiau yw bod cyfraddau'r Dreth Gyngor yn anflaengar mewn perthynas â'i sylfaen: po fwyaf yw gwerth yr annedd, lleiaf a delir mewn Treth Gyngor fel cyfran o'i gwerth (fel y mae ffigur 2.25 yn dangos). Er bod y dreth a godir ym Mand H yn ddwywaith gymaint â hynny ym Mand D, byddai eiddo ym Mand H wedi gallu bod yn werth bedair gwaith yn fwy nag eiddo ym Mand D yn 2003. Yn ogystal â hyn, nid yw'r system yn gwahaniaethu rhwng unedau eiddo sydd yn yr un band: gallai unedau eiddo a brisiwyd ychydig yn uwch na'r trothwy yn 2003 fod yn drethadwy ar yr un lefel ag unedau eiddo sy'n werth llawer mwy na hynny. A hefyd, wrth gwrs, nid yw newidiadau a gafwyd wedyn yn y perthynoleddau rhwng prisiau yn cael eu cymhwyso dros amser.

Ffigur 2.25: Y cyfraddau treth gyngor effeithiol cyfartalog yn ôl gwerth eiddo yng Nghymru, 2003



Ffynhonnell: Cyfrifiadau'r awduron

Am fod pobl sy'n byw mewn tai llai a rhatach yn gorfod talu cyfraddau treth effeithiol sy'n uwch o'u cymharu â gwerthoedd eiddo, mae mwy o faich yn cael ei ysgwyddo gan aelwydydd sy'n dlotach, yn ieuengach a/neu'n byw mewn ardaloedd llai cefnog. Ledled Cymru, mae'r Dreth Gyngor yn mynd â chyfran fwy o incwm gwario oddi ar aelwydydd tlotach, hyd yn oed ar ôl cymhwyso Cynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor (Llywodraeth Cymru 2017a). Byddai ailbrisiad i ddiweddarau bandiau neu ddiwygio mwy cynhwysfawr ar drethi yn sicr o adael rhai ar eu hennill a rhai ar eu colled. Ond mae'r dystiolaeth o feichiau annheg sydd wedi'u dangos yma yn awgrymu bod dadl gryf o blaid diwygio.

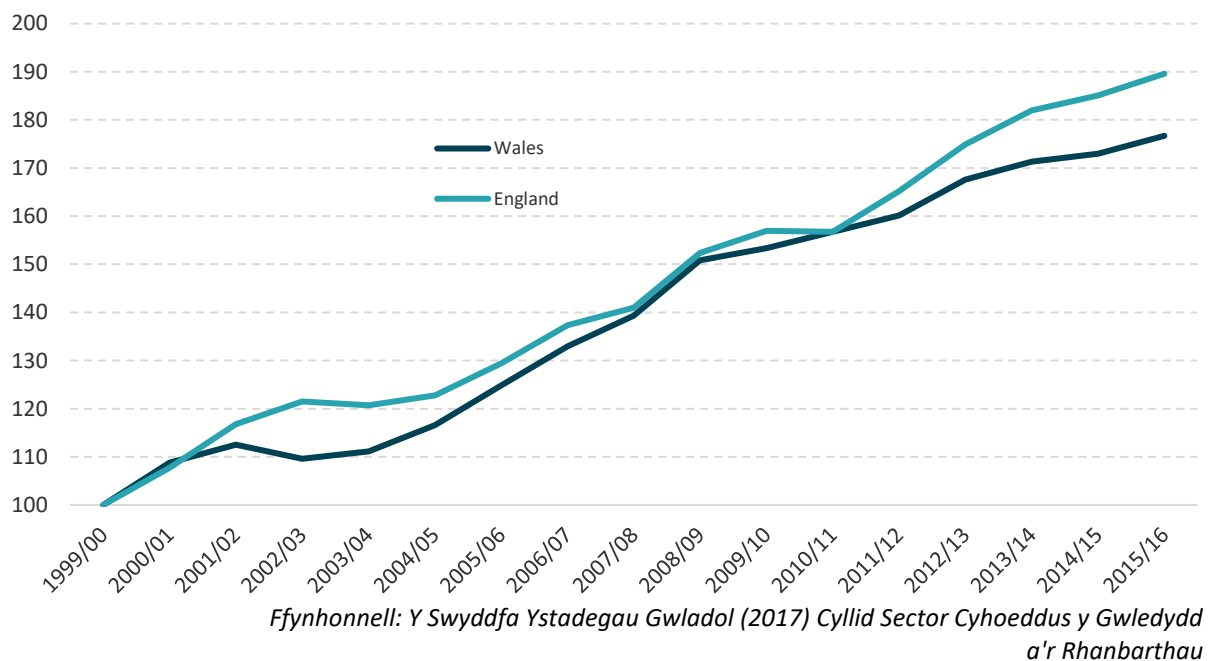
2.4 Ardrethi Annomestig

Cafodd y cyfrifoldeb dros y rheolaeth ariannol ar Ardrethi Annomestig ('**NDR**') ei ddatganoli'n llawn i Lywodraeth Cymru yn Ebrill 2015, ac mae newidiadau yn swm yr NDR a gesglir yng Nghymru yn dylanwadu'n uniongyrchol yn awr ar faint cyllideb Cymru.

Codir NDR ar fusnesau ac eiddo annomestig arall, ac mae'r derbyniadau'n cael eu cyfuno a'u dosbarthu'n ôl i awdurdodau lleol. Mae Asiantaeth y Swyddfa Brisió (VOA) yn asesu gwerth ardrethol eiddo bob pum mlynedd fel arfer, a chyfrifir yr ardrethi ar gyfer pob uned eiddo ar ôl cymhwyso lluosydd at y gwerth ardrethol hwn. Mae'r lluosydd yn cael ei osod yn ganolog bob blwyddyn gan Lywodraeth Cymru ac yn cael ei gynyddu fel arfer at fesur chwyddiant y mynegai prisiau manwerthu.

Codwyd NDR ar 109,000 o unedau eiddo yng Nghymru a chafwyd derbyniadau (net o addaliadau) a oedd yn dod i gyfanswm o £962 miliwn yn 2016-17. Mae referniw yng Nghymru wedi tyfu ychydig yn arafach nag yn Lloegr er 2010-11.

Ffigur 2.26: Y duedd yn referniw ardrethi annomestig yng Nghymru (1999-00 = 100)

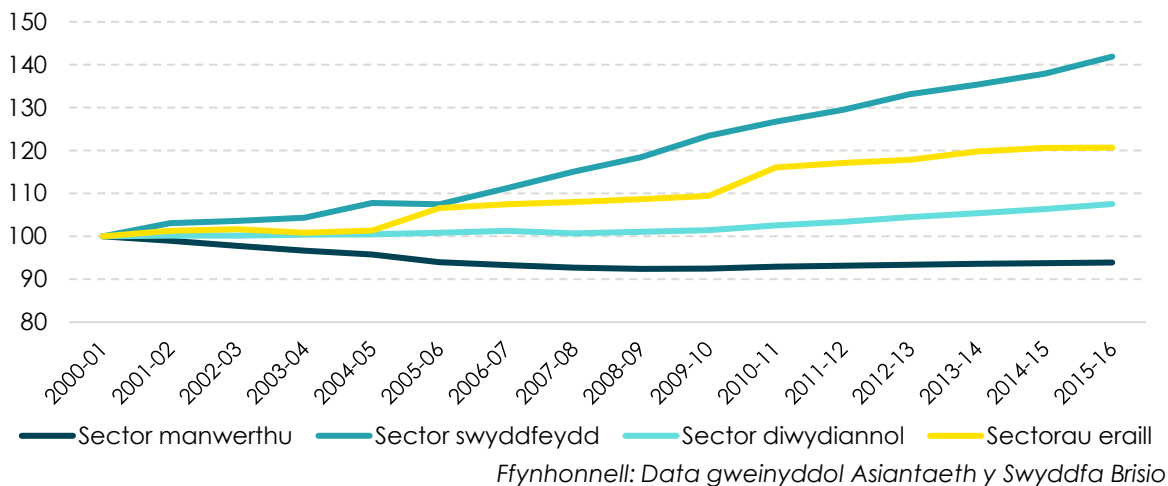


Gall y referniw o NDR amrywio hefyd yn ôl y sylfaen drethu sylfaenol os bydd newid yn nifer (neu werth cyfartalog) yr eiddo trethadwy o flwyddyn i flwyddyn. Mae cyfanswm yr unedau eiddo trethadwy yng Nghymru wedi cynyddu i'r un graddau yn fras ag yn Lloegr ar gyfartaledd er 2003-04, gan ei fod wedi tyfu ychydig yn llai nag un y cant bob blwyddyn ar gyfartaledd hyd 2015-16, ar ôl ailgodi wedi gostyngiad bach yn y blynyddoedd cynt.

Fel y mae ffigur 2.27 yn dangos, mae nifer yr unedau eiddo trethadwy a ychwanegwyd i sylfaen drethu Cymru wedi amrywio'n sylweddol yn ôl sector dros y cyfnod hwn. Gan ddilyn patrwm tebyg i'r un yn Lloegr, cofnodwyd gostyngiad bach yn nifer yr unedau eiddo yn y

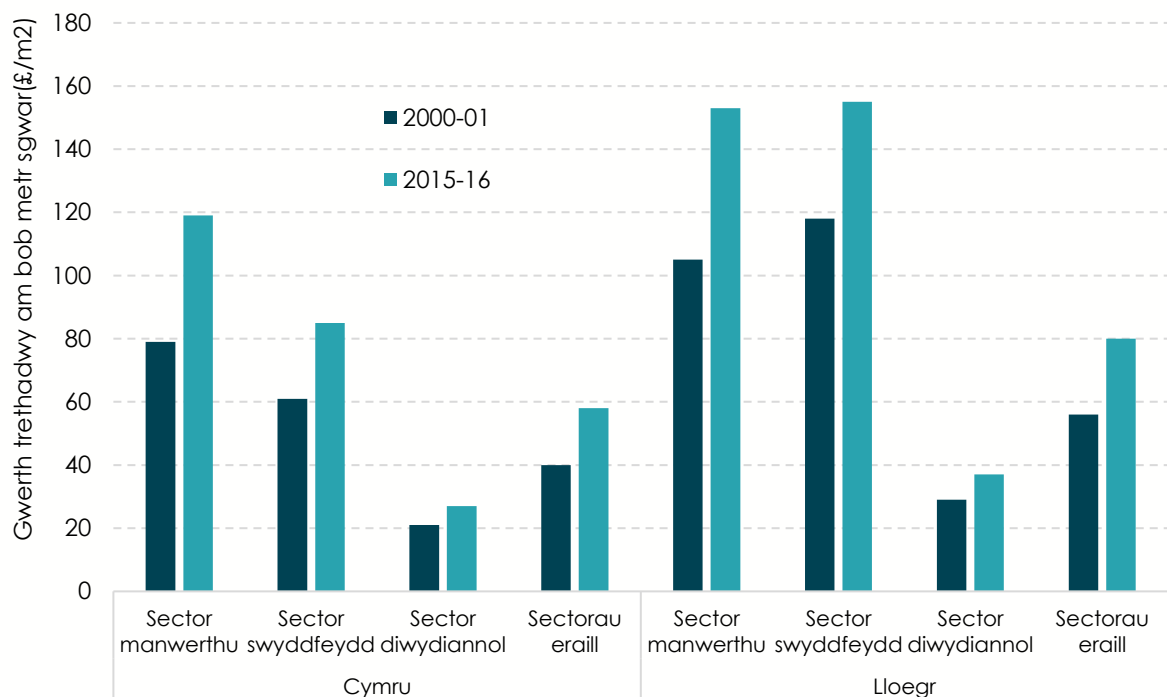
sector manwerthu, sy'n cynnwys un rhan o dair o'r unedau eiddo trethadwy yng Nghymru. Roedd nifer yr unedau eiddo yn y sector diwydiannol wedi cynyddu'n raddol yn y blyneddau diwethaf ond roeddent yn gyfran lai o gyfanswm yr unedau eiddo, yn bennaf o ganlyniad i gynnydd cyflym yn nifer y datblygiadau yn y sector swyddfeydd.

Ffigur 2.27: Nifer yr unedau eiddo trethadwy yn ôl sector (2000-01 = 100)



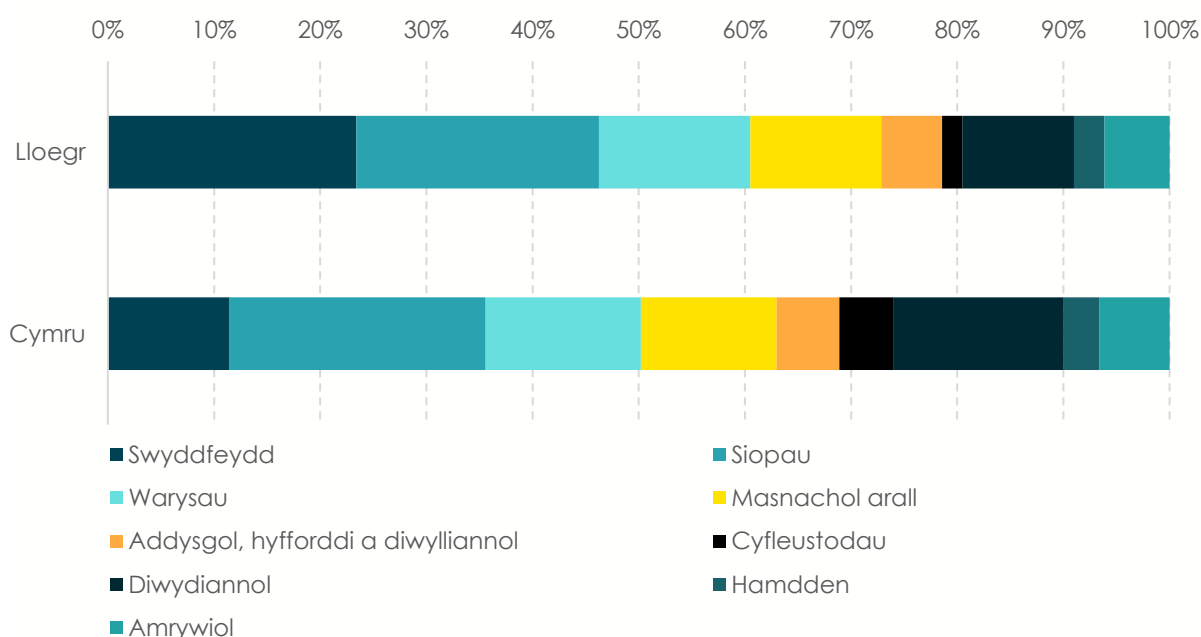
Er bod cyfanswm nifer yr unedau eiddo yn y sector manwerthu wedi gostwng yn ystod y cyfnod hwn, mae'r gwerth cyfartalog am bob uned eiddo drethadwy yn y sector manwerthu wedi cynyddu'n sylweddol er 2000-01, yn gyflymach na'r gwerth cyfartalog am bob uned eiddo drethadwy yn y sector diwydiannol. Felly mae cyfran y sector manwerthu o gyfanswm y gwerth trethadwy yng Nghymru wedi cynyddu er bod nifer yr unedau eiddo trethadwy yn llai. Fel y mae ffigur 2.28 yn dangos, mae'r gwerth trethadwy cyfartalog am bob metr sgwâr yng Nghymru yn parhau'n llai na hwnnw yn Lloegr yn yr holl sectorau, ac yn y sector swyddfeydd y gwelir y gwahaniaeth mwyaf.

Ffigur 2.28: Y gwerth trethadwy cyfartalog am bob metr sgwâr yn ôl sector yng Nghymru a Lloegr



Ffynhonnell: Data gweinyddol Asiantaeth y Swyddfa Briso

Ffigur 2.29: Gwerth trethadwy yn ôl y math o eiddo, 2015-16



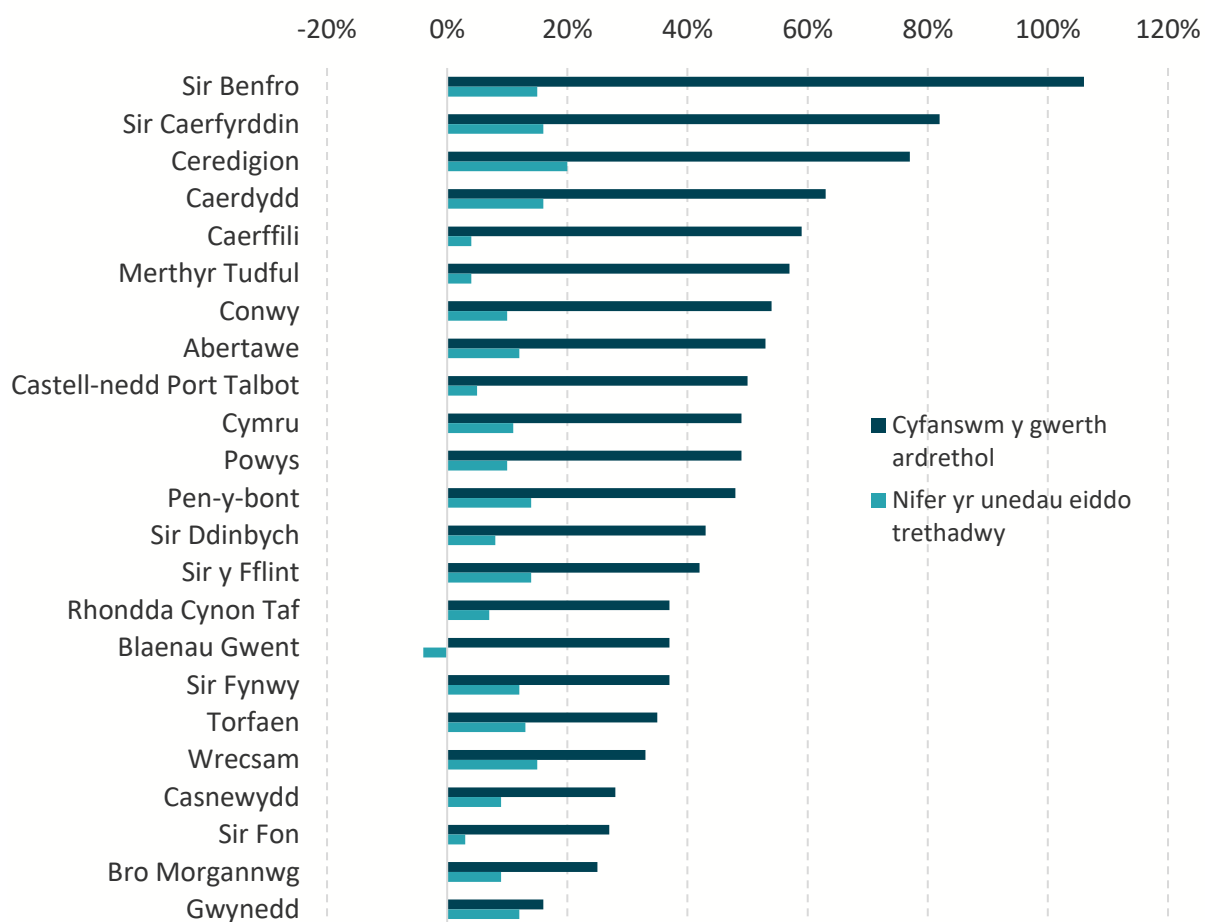
Ffynhonnell: data gweinyddol Asiantaeth y Swyddfa Briso

Gellir canfod y gwahaniaethau sectoraidd hyn yn sylfaen drethu NDR Cymru o'i chymharu â Lloegr drwy'r cyfrannau o gyfanswm y gwerth trethadwy sy'n deillio o wahanol fathau o eiddo

ar y rhestr leol.⁸ Mae eiddo diwydiannol a chyfleustodau yn gyfran fwy o lawer o'r sylfaen drethu NDR yng Nghymru. Mewn cyferbyniad â hyn, mae eiddo swyddfeydd yn llawer mwy amlwg yn sylfaen drethu Lloegr. Mae'r gwahaniaethau hyn yng nghyfansoddiad y sylfeini trethu yn ei gwneud yn fwy tebygol y bydd cyfraddau twf gwahanol yng Nghymru a Lloegr os bydd rhai sectorau'n profi siociau economaidd anghymesur.

Yn yr un modd â'r dreth gyngor, mae cryn amrywiad yn y tueddiadau yn y sylfaen drethu NDR rhwng y 22 o awdurdodau lleol, ac mae rhai ohonynt wedi gweld twf cyflymach o lawer na'i gilydd yng nghyfanswm y gwerth trethadwy yn y blynyddoedd diwethaf. Yn gyffredinol, yng Nghaerdydd y mae tua 20 y cant o gyfanswm y gwerthoedd trethadwy yng Nghymru, ac mae'r gyfran hon wedi cynyddu'n raddol yn y blynyddoedd diwethaf. Oherwydd hyn, mae'n debygol y bydd tueddiadau yn sylfaen drethu Caerdydd yn cael effaith fawr ar gyfanswm yr NDR a gesglir yn y dyfodol.

Ffigur 2.30: Y newid yng nghyfanswm y gwerth trethadwy a nifer yr unedau eiddo trethadwy yn ôl awdurdod lleol (2000-01 i 2015-16)



Ffynhonnell: Data gweinyddol Asiantaeth y Swyddfa Brisiol

⁸ Mae awdurdodau lleol yn gyfrifol am gasglu NDR a godir ar eiddo ar y rhestr leol, sy'n cynnwys tua 90% o gyfanswm yr NDR a godir yng Nghymru. Y Rhestr Ganolog lai (a gesglir yn ganolog gan Lywodraeth Cymru) sy'n cynnwys y gweddill.

Yn gyffredinol, nifer cymharol fach o unedau eiddo yng Nghymru sydd â gwerth ardrethol uchel, a dim ond 200 o unedau eiddo sydd wedi'u prasio'n uwch nag £1 miliwn. Er hynny, mae'r unedau eiddo hyn yn bwysig iawn o ran cyfanswm y refeniw a godir, ac mae newidiadau yn nifer a natur y mathau hyn o eiddo yn cael effaith fawr ar dueddiadau cyffredinol yn y sylfaen drethu NDR. Fel y dangoswyd mewn adroddiad diweddar (2017) gan Brifysgol Bangor, pe byddai dim ond 10 eiddo â gwerth ardrethol o £3 miliwn yr un yn cael eu colli drwy symud i rywle arall neu eu cau, byddai cyfanswm y refeniw yn gostwng 1.5 y cant. Mae hyn yn arbennig o wir am rai diwydiannau – mae dim ond 10 gwaith haearn a dur yn rhoi cyfrif am bron dau y cant o gyfanswm y gwerth ardrethol ar y rhestr leol.

2.5 Treth Gwarediadau Tirlenwi

Cyflwynwyd Treth Gwarediadau Tirlenwi (TGT) yng Nghymru o 1 Ebrill 2018, i gymryd lle Treth Dirlenwi Llywodraeth y DU. Pwrpas TGT yw lleihau maint y gwastraff a anfonir i safleoedd tirlenwi. Mae'n cael ei thalu gan oddeutu 20 o safleoedd tirlenwi ledled Cymru, a rhagwelir y bydd yn codi tua £28 miliwn yn 2018-19 (Prifysgol Bangor 2017), fel mai hi yw'r leiaf o bell ffordd o'r trethi o dan reolaeth Llywodraeth Cymru. Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi y bydd y gyfradd is (a godir ar wastraff nad yw'n beryglus a gwastraff llygredd isel) a'r gyfradd safonol yn aros yn gyson â'r rheini yn gDU am gyfnod o ddwy flynedd.

Mae gostyngiad ym meintiau'r gwastraff sy'n dod o dan y gyfradd safonol a gaiff ei dirlenwi gan Awdurdodau Lleol Cymru (ibid) wedi arwain at ostyngiad yn y refeniw o'r dreth yn y blynyddoedd diwethaf. Rhagwelir y bydd refeniw yn lleihau o un rhan o bump erbyn 2021-22, yn ôl tueddiadau yn y dyfodol o ran tirlenwi gwastraff o dan y gyfradd safonol. Mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn rhag-weld y bydd y refeniw o'r Dreth Dirlenwi yn gDU hefyd yn lleihau yn y blynyddoedd nesaf. Gan fod y swm o refeniw a godir drwy'r dreth yn gymharol fach, mae'r risg y mae'n ei hachosi i gyllideb Cymru yn gyffredinol yn fach iawn. Er hynny, mae datganoli'r dreth hon yn cynnig ysgogiad polisi amgylcheddol arall i Lywodraeth Cymru a bydd tueddiadau mewn refeniw yn y dyfodol yn adlewyrchu ei llwyddiant wrth leihau maint y gwastraff a anfonir i safleoedd tirlenwi yng Nghymru.

3. Risgiau a Chyfleoedd

3.1 Cyflogaeth a thwf cyflogau

Fel a amlinellwyd yn adran 2, bydd tueddiadau gwahanol yn y farchnad lafur yng Nghymru yn dylanwadu ar berfformiad cymharol y sylfaen treth incwm NSND yng Nghymru ar ôl datganoli'r dreth yn rhannol yn Ebrill 2019. Yn yr adran hon, edrychir ar effaith ddichonol y trethi datganoledig ar gyllideb Cymru os bydd cyflogaeth ac enillion yn tyfu'n gyflymach neu'n arafach nag yn gDU.

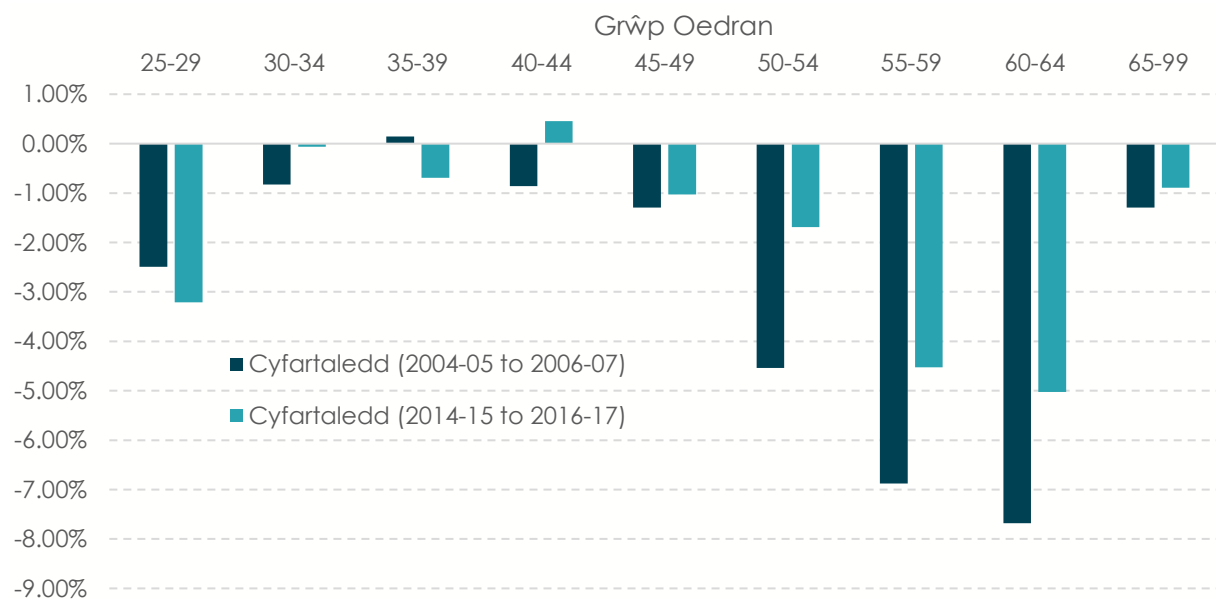
Er mwyn cyfrifo nifer o senarios posibl, mae'r adran hon yn defnyddio data o'r Arolwg o Incwm Personol i ficroefelychu referniw o'r trethi datganoledig ar sail gwahanol ragdybiaethau am dwf yn y sylfaen drethu Gymreig. Rydym yn defnyddio'r data diweddaraf sydd ar gael ar gyfer 2014-15 fel blwyddyn sylfaen i gyfrifo incwm NSND o wahanol ffynonellau incwm ar gyfer pob unigolyn yn y sampl. Rydym yn addasu hyn ar gyfer gostyngiadau a lwfansau cyn cymhwyso trothwyon ar gyfer pob band treth incwm er mwyn amcangyfrif yr incwm trethadwy ym mhob band. Gan dreiglo'r set ddata hon yn ei blaen, mae'r gwahanol ffynonellau incwm ar gyfer pob unigolyn yn cael eu cynyddu yn ôl gwahanol ragdybiaethau am dwf cyfartalog mewn enillion. Mae newidiadau o ran demograffeg a chymryd rhan yn y farchnad lafur yn cael eu dangos drwy addasu'r pwysoliad a gaiff ei gymhwyso at bob unigolyn yn y sampl o flwyddyn i flwyddyn, gan ragdybio gwahanol lefelau o dwf yn y boblogaeth a'r gyfradd cyflogaeth ar gyfer pob categori oedran. Caiff lwfansau a throthwyon eu diweddarau yn unol â pholisi a gyhoeddwyd cyn hyn gan lywodraeth y DU (neu ymrwymïadau ym manifestos y blaid Geidwadol). Ar sail y rhagdybiaethau hyn, mae'r model microefelychu yn rhag-weld referniw o dreth incwm ddatganoledig a gesglir oddi wrth drethdalwyr Cymreig hyd 2029-30 ynghyd â referniw cyffelyb yn gDU (heb gynnwys yr Alban) i gyfrifo'r Addasiadau Grant Bloc (BGAs). Gweler methodoleg lawn y modelu hwn yn atodiad B.

Fel a welwyd yn adran 2.1, cafwyd bwlch cyson o tua thri neu bedwar pwynt canran rhwng y gyfradd cyflogaeth 16+ oed yng Nghymru a gDU am flynyddoedd lawer. Gellir priodoli rhywfaint o'r bwlch hwn i'r ffaith bod canran uwch o boblogaeth Cymru yn hŷn na 65 oed (20.4 y cant, o'i gymharu ag 17.8 y cant yn gDU). Yn ystod y 10 mlynedd diwethaf, mae'r bwlch cyfartalog yn y gyfradd cyflogaeth ar gyfer y rheini rhwng 16 a 64 oed wedi bod yn 2.6 pwynt canran rhwng Cymru a gDU, o'i gymharu â 3.6 pwynt canran ar gyfer pawb sy'n 16 oed ac yn hŷn.

Mae gwahaniaethau clir hefyd ym mwloch y gyfradd cyflogaeth ar ôl ei ddadgyfuno rhwng gwahanol gategoriâu oedran; mae hyn wedi'i ddangos yn ffigur 3.1. Gwelir y bwlch mwyaf a mwyaf cyson yn y gyfradd cyflogaeth rhwng Cymru a gDU yn achos y rheini sydd rhwng 55 a 65 oed; mewn gwrthgyferbyniad â hyn, mae'r bwlch yn achos y rhai rhwng 35 a 44 oed yn

ddibwys. Un esboniad posibl am hyn yw effaith oed wahanredol yng Nghymru; er enghraifft, os yw lefelau uwch o afiechyd yng Nghymru yn gysylltiedig ag unigolion yn gadael y farchnad lafur yn ieuengach. Fodd bynnag, esboniad arall yw hwnnw sy'n ymwneud ag 'effaith cohort', lle'r oedd digwyddiadau yn y gorffennol wedi effeithio'n barhaol ar y cyfranogi yn y farchnad lafur gan y rheini sydd yn y grŵp oedran 55-64 yn awr, er enghraifft drwy fod yn eu 20au a'u 30au yn ystod cyfnod o ddiweithdra uchel iawn ar ganol y 1980au a oedd wedi cael effaith anghymesur ar Gymru. Gellir cael tystiolaeth o'r effaith cohort hon drwy gymharu data o ddegawd yn ôl; mae'r gwahaniaeth yn y gyfradd cyflogaeth ar gyfer y rhai sy'n 50-54 oed wedi lleihau'n sylweddol wrth i unigolion symud ymlaen i grwpiau oedran hŷn.

Ffigur 3.1: Y gwahaniaeth cyfartalog ym mhwyntiau canran y gyfradd cyflogaeth rhwng Cymru a gDU yn ôl grŵp oedran



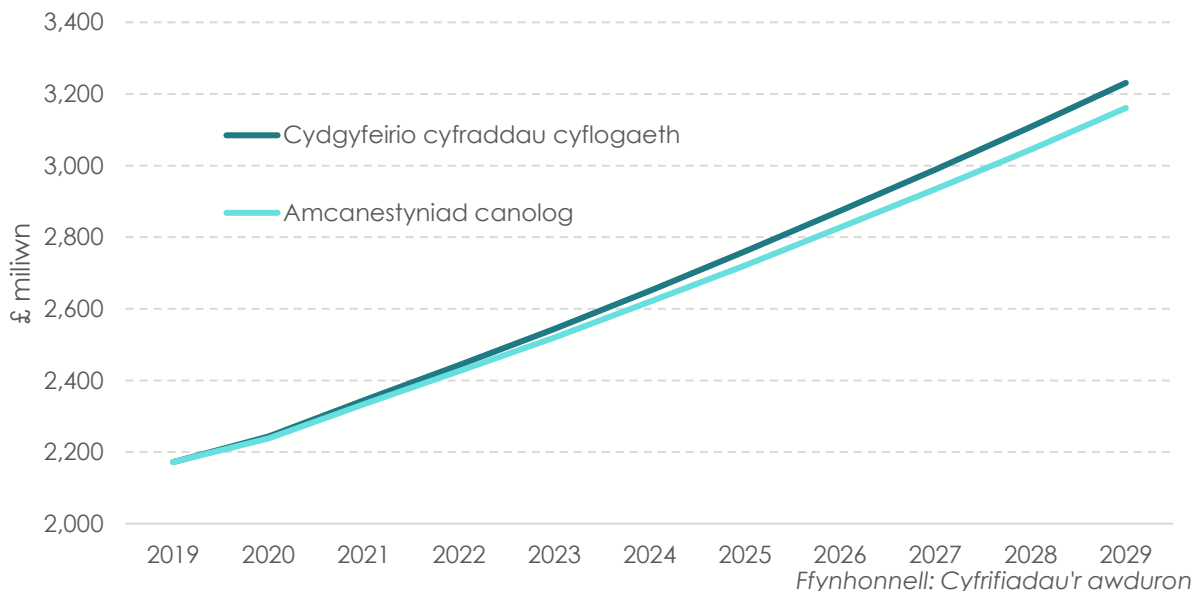
Source: ONS Social Survey Division (2017) Annual Population Survey and authors' calculations

Yn ystod y degawd nesaf, bydd unigolion yn y grŵp oedran 55-64 yn cyrraedd oed ymddeol. Bryd hynny, bydd eu cyfranogi yn y farchnad lafur yn lleihau yng Nghymru yn ogystal â gDU. Mae'r effaith cohort ar gyfer y grŵp oedran hwn mor sylweddol fel y byddai eu hymddeoliad yn gallu peri i'r gyfradd cyflogaeth gyffredinol yng Nghymru (yn enwedig ar gyfer y rheini rhwng 16 a 64 oed) gydgyfeirio â'r cyfraddau yn gDU.

Mae rhagolwg y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ym mis Tachwedd 2017 ar gyfer y gyfradd cyflogaeth (16+) i'r DU gyfan ar ôl 2019-20 yn gymharol sefydlog, er ei bod yn lleihau'n raddol. Rydym yn modelu dau senario gwahanol ar gyfer cyfraddau cyflogaeth yn y dyfodol er mwyn asesu'r effeithiau ar dderbyniadau rhagamcanol o dreth incwm ddatganoledig. Mae'r amcanestyniad canolog yn cymryd y bydd y cyfraddau cyflogaeth yn ôl grŵp oedran yn aros fel y maent yng Nghymru a gDU, ac yn dilyn y rhagdybiaethau ynghylch twf incwm sydd wedi'u disgrifio isod. Mae data o'r Arolwg o Incwm Personol yn caniatáu i ni ddadgyfuno

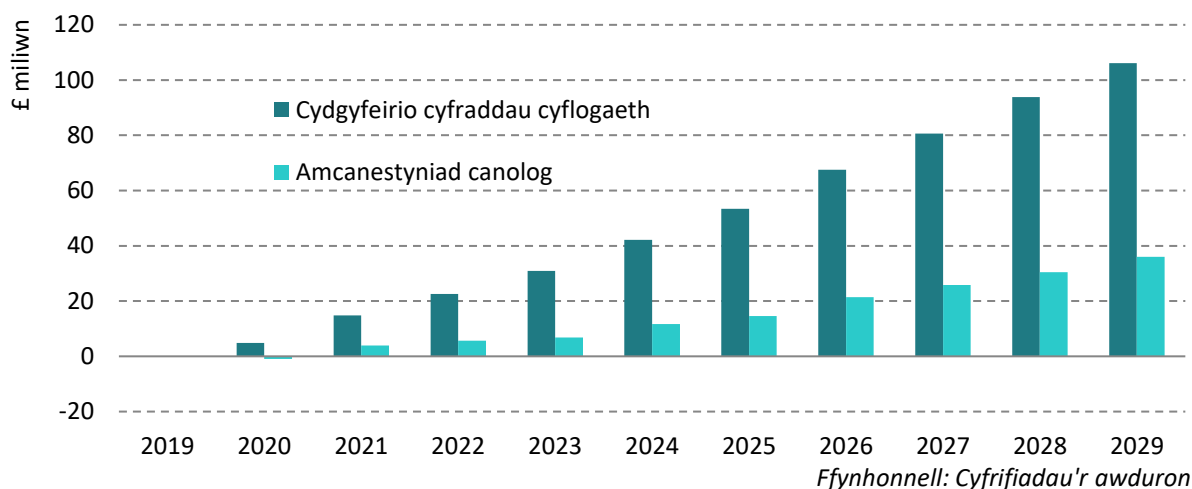
trethdalwyr yn saith grŵp oedran gwahanol ac mae pob un ohonynt yn cael ei gynyddu yn unol â phrif amcanestyniadau poblogaeth y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn seiliedig ar 2016 i ddangos newidiadau demograffig yn y boblogaeth. Mae'r ail amcanestyniad yn modelu'r effaith ar refeniw datganoledig os bydd cyfraddau cyflogaeth ar gyfer pob grŵp oedran yng Nghymru yn cydgyfeirio â'r rheini yn gDU (fel y byddent yn cyfateb erbyn 2029-30). Mae'r ddau senario wedi'u dangos yn ffigur 3.2. Gan gymryd na fydd cynnydd cyflymach mewn cyflogaeth yn effeithio ar incwm cyflogaeth cyfartalog y trethdalwr, mae'r twf blynyddol mewn refeniw datganoledig yn 0.2 pwynt canran yn uwch nag yn yr amcanestyniad canolog. Byddai'r perfformiad hwn hefyd yn golygu y byddai'r twf mewn refeniw datganoledig yn fwy na'r twf mewn BGAs sy'n gysylltiedig â refeniw cyffelyb yn gDU.

Ffigur 3.2: Amcanestyniadau o'r refeniw o dreth incwm ddatganoledig ar sail dwy ragdybiaeth am y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru



Mae ffigur 3.3 yn dangos yr effaith flynyddol ragamcanol ar gyllideb Llywodraeth Cymru o dan y ddau senario, ac mae wedi'i chyfrifo drwy ddiwyddu'r BGAs rhagamcanol o'r refeniw datganoledig rhagamcanol. O dan yr amcanestyniad canolog, rhagwelir y bydd refeniw datganoledig yn tyfu ychydig yn fwy na'r BGAs a fodelwyd oherwydd effaith ychydig yn gryfach y "llusgiant cyllidol" a achosir gan dwf yn incwm trethdalwyr sydd ychydig yn gyflymach na'r addasiadau at i fyny i drothwyon y cyfraddau uwch ac ychwanegol. Os bydd y cyfraddau cyflogaeth yn cydgyfeirio erbyn 2029-30, byddai cynnydd yng nghyllideb Llywodraeth Cymru o fwy na £100 miliwn y flwyddyn o'i gymharu â senario lle nad yw treth incwm wedi'i datganoli.

Ffigur 3.3: Yr effaith ragamcanol ar gyllideb Llywodraeth Cymru o dan ddwy ragdybiaeth am y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru



Yn ogystal â'r gyfradd cyflogaeth, mae rhagdybiaethau am dwf cymharol mewn incwm hefyd yn dylanwadu'n sylweddol ar amcanestyniadau o refferiw datganoledig yn y model hwn. Ar gyfer y cyfnod rhwng 2014-15 a 2017-18, mae enillion o gyflogaeth yn y sectorau preifat a chyhoeddus yn cael eu tyfu'n unol â data alldro am dâl cyfartalog cyflogaeth a gofnodwyd yn yr Arolwg Blyneddol o Oriau ac Enillion (ASHE). Yn y blyneddodedd wedyn, mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn rhag-weld y bydd y twf mewn enillion cyfartalog (tâl a chyflogau wedi'u rhannu â nifer y cyflogaeth) yn cynyddu'n raddol mewn termau nominal yn ystod y blyneddodedd nesaf, o 2.2 y cant yn 2018-19 i 3.1 y cant yn 2021-22 (er bod hyn yn is o lawer na rhagolygon blaenorol oherwydd ei barn fwy pesimistaidd am dwf cynhyrchiant).

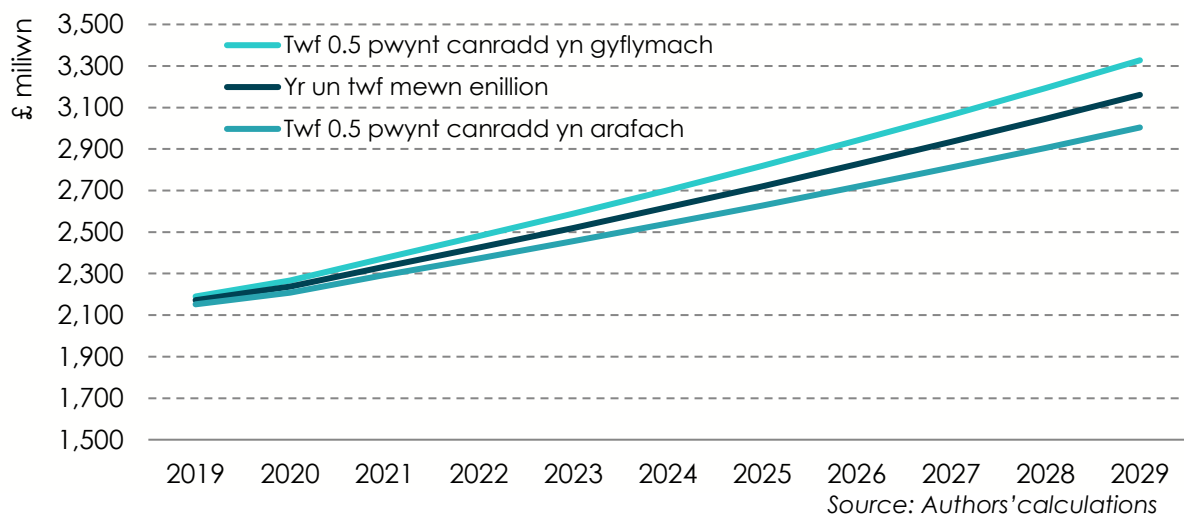
Mae'r twf yn nhâl cyflogaeth y sector cyhoeddus wedi bod yn is nag yn y sector preifat yng Nghymru ac yn gDU yn y blyneddodedd diwethaf, oherwydd dylanwad nifer o ffactorau gwahanol, yn cynnwys y cap ar dâl a osodwyd gan Lywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU ac awdurdodau lleol. Gan fod cyfuno cyllidol yn parhau yn Llywodraeth y DU, mae ein hamcanestyniad canolog yn cymryd y bydd enillion cyfartalog yn y sector cyhoeddus hyd 2021-22 yn tyfu'n unol â'r cyfartaledd rhwng 2011 a 2017 (o'r data yn ASHE), sy'n gyfradd is na'r hyn y mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn ei rag-weld ar gyfer cyfanswm y twf mewn enillion cyfartalog. Mae'r twf sydd wedi'i fodelu yn incwm cyflogaeth y sector preifat wedi'i seilio ar ragolygon y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, wedi'i addasu ar gyfer y twf is tybiedig yn incwm y sector cyhoeddus. Cymerir y bydd enillion yn y sectorau cyhoeddus a phreifat yn tyfu ar yr un gyfradd ar ôl 2021-22. Mae incwm o bensiynau'r wladwriaeth wedi'u tyfu gan ddilyn rhagdybiaeth y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol y bydd llywodraeth y DU yn parhau â'i pholisi 'clo triphlyg', ac mae incwm o bensiynau preifat wedi'i dyfu'n unol â'r cyfartaledd hirdymor o ddata'r Arolwg o Incwm Preifat.

O dan y rhagdybiaethau hyn am dwf incwm yng Nghymru, bydd refferiw datganoledig yn tyfu 3.8 y cant y flwyddyn ar gyfartaledd (fel yr amcanestyniad canolog yn ffigur 3.2). Er bod hyn yn cyfateb yn fras i dwf mewn refferiw cyffelyb yn gDU o dan yr un rhagdybiaethau, mae

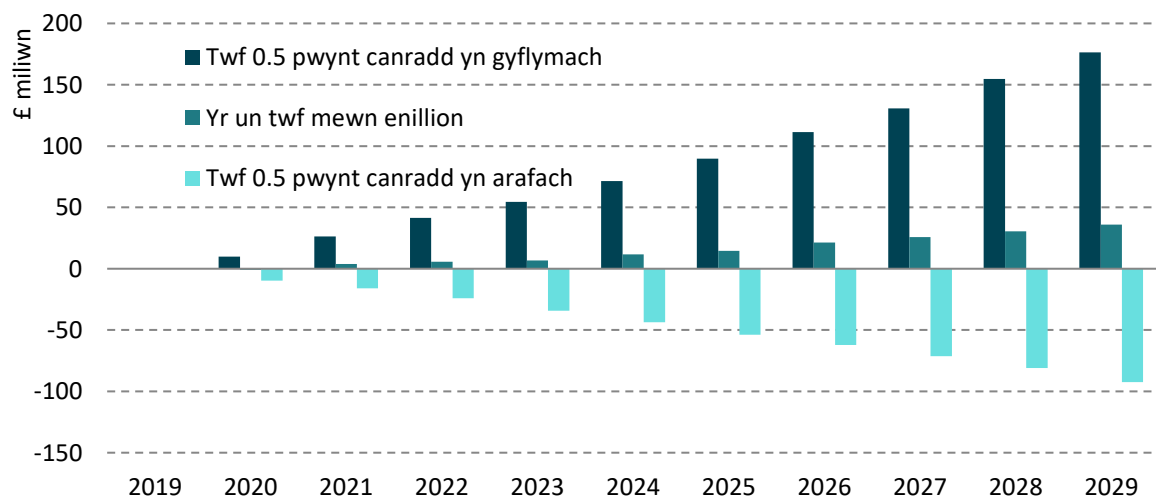
refeniw datganoledig yn tyfu ychydig yn gyflymach na swm y tri BGA oherwydd effaith ychydig yn gryfach y “llusgiant cyllidol” a eglurwyd cyn hyn.

Er mwyn edrych ar yr effaith ddichonol ar y gyllideb o dwf cyflymach neu arafach mewn cyflogau yng Nghymru, rydym yn modelu'r effaith o dwf cyfartalog yn incwm cyflogaeth y sector preifat yng Nghymru sy'n 0.5 pwynt canran yn gyflymach ac yn 0.5 pwynt canran yn arafach nag yn gDU, o 2018-19 ymlaen. Mae hyn yn agos i'r gwahaniaeth cyfartalog yn nhw blynyddol tâl cyflogaeth yng Nghymru a'r rheini yn gDU rhwng 2011 a 2017 (gweler ffigur 2.11). Ar hyn o bryd, mae tâl blynyddol cyfartalog cyflogaeth y sector preifat yng Nghymru tua 78 y cant o gyfartaledd y DU, a byddai'n cynyddu i 83 y cant o lefel y DU erbyn 2029-30 o dan yr amcanestyniad am dwf uwch. Fel y mae ffigur 3.4 yn dangos, mae'r gwahaniaeth mewn refeniw datganoledig o dan y ddau senario hyn am dwf incwm yn sylweddol, yn dod i gyfanswm o £133 miliwn erbyn 2024-25 a £323 miliwn yn 2029-30.

Ffigur 3.4: Amcanestyniadau o'r refeniw o dreth incwm ddatganoledig o dan dair rhagdybiaeth am dwf mewn enillion yn y sector preifat yng Nghymru



Ffigur 3.5: Amcanestyniadau o'r effaith ar gyllideb Llywodraeth Cymru o dan dair rhagdybiaeth am dwf mewn enillion yn y sector preifat yng Nghymru



Mae ffigur 3.5 yn dangos yr effaith ragamcanol ar gyllideb Llywodraeth Cymru o dan y tri senario hyn am dwf cyflogau. Er bod yr effeithiau blynyddol yn gymharol fach, byddai gwahaniaethau parhaus yn nhw cyfartalog cyflogau yng Nghymru yn cael effaith sylweddol ar gyllideb Llywodraeth Cymru yn y tymor canolig a hir. Er enghraifft, byddai cyllideb Cymru yn fwy na £50 miliwn yn llai ar ôl pum mlynedd o dwf mewn cyflogau ar y lefel is. Ar y llaw arall, mae refeniw ychwanegol o dwf parhaus yn enillion y sector preifat yng Nghymru ar y lefel uwch yn gyfwerth â'r refeniw o gynnydd yng nghyfradd uwch treth incwm yng Nghymru o 2g erbyn 2024-25 a 3c erbyn 2029-20 (gan gymryd na fydd ymateb ymddygiadol). Os cymerir y bydd gwahaniaethau mwy yn nhw cyfartalog incwm yn y sector preifat dros amser, bydd hynny'n cynyddu'r effaith ragamcanol ar y gyllideb o ddatganoli trethi. Er enghraifft, os bydd enillion yn y sector preifat yn tyfu un pwynt canran yn arafach yng Nghymru bob blwyddyn, byddai cyllideb Cymru ar ei cholled o fwy na £20 miliwn bob blwyddyn.

Wrth gymharu amcanestyniadau cyllidebol o dan wahanol ragdybiaethau am dwf mewn cyflogaeth ac incwm, mae'n ymddangos bod Llywodraeth Cymru yn fwy agored i effaith dargyfeirio mewn twf enillion yn hytrach na dargyfeirio mewn dwf cyflogaeth. Er enghraifft, byddai dargyfeiriad bach ond parhaus mewn twf incwm yng Nghymru yn cynhyrchu mwy o gyllid ychwanegol i Lywodraeth Cymru nag y byddai cau'r bwch rhwng cyfraddau cyflogaeth yn llwyr yn ystod y degawd cyntaf ar ôl datganoli treth incwm.

Mae'r senarios hyn yn dangos sut bydd tueddiadau cymharol yn economi Cymru dros amser yn cael effaith uniongyrchol ar gyllideb Cymru ar ôl datganoli treth incwm. Mae Llywodraeth Cymru yn ysgwyddo'r risg o dwf arafach ond bydd ar ei hennill o gael cyllid ychwanegol i'w wario ar wasanaethau datganoledig os bydd y twf mewn cyflogaeth a chyflogau yn gymharol gryf.

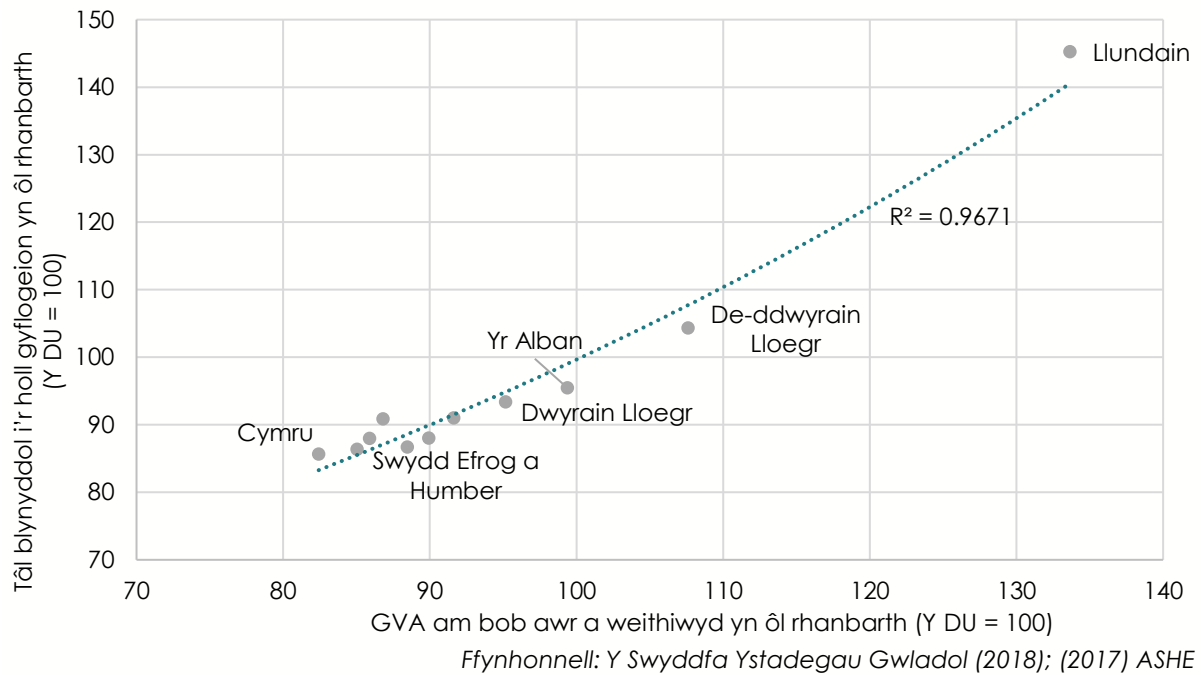
3.2 Tueddiadau a phenderfynyddion cynhyrchiant

Bydd y twf cymharol yn incwm cyflogaeth trethdalwyr yng Nghymru yn dibynnu ar nifer o ffactorau ac un o'r pwysicaf o'r ffactorau hyn yw tueddiadau cymharol mewn cynhyrchiant. Gellir priodoli rhan helaeth o'r bwch presennol rhwng y Gwerth Ychwanegol Gros (GVA) y pen yng Nghymru a gDU i gynhyrchiant is: y GVA am bob awr a weithiwyd yng Nghymru oedd £26.90 yn 2015, dim ond 82.4 y cant o gyfartaledd y DU. Mae'r bwch hwn wedi cynyddu ychydig dros y degawd diwethaf, er bod amrywioldeb blynyddol yn ei gwneud yn anodd adnabod tueddiadau clir.

Mae cysylltiad agos rhwng y mesur hwn o gynhyrchiant a lefelau tâl cyflogeion ar lefel ranbarthol yn y DU, fel y mae ffigur 3.6 isod yn dangos. Er mwyn sicrhau twf uwch parhaus mewn enillion a fyddai'n cynyddu'r cyllid sydd ar gael i gyllideb Cymru – h.y. drwy gael

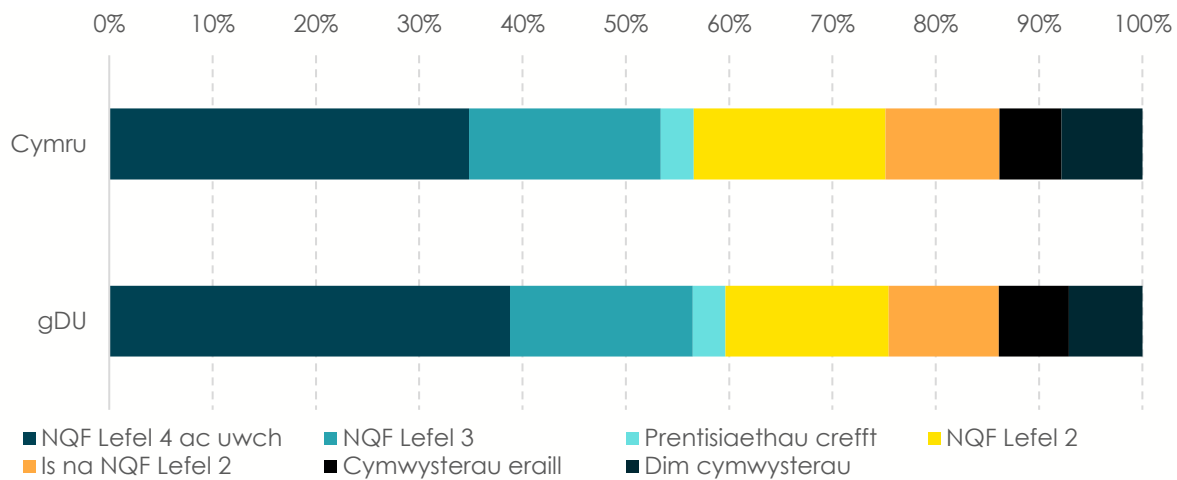
derbyniadau o dreth incwm sy'n tyfu'n gyflymach na BGAs – bydd angen lleihau'r bwlch cynhyrchiant hwn o leiaf. Yr unig ffordd i sicrhau symudiadau parhaus mewn cynhyrchiant cymharol fyddai drwy ymateb i dueddiadau hirdymor, gan adlewyrchu'r effeithiau economaidd o bolisiau Llywodraeth Cymru sydd hefyd yn gweithredu dros y tymor hir gan mwyaf.

Ffigur 3.6: Tâl a chynhyrchiant yn ôl gwlad a rhanbarth, 2016 (Y DU = 100)



Un penderfynydd pwysig ar gyfer gwahaniaethau rhanbarthol rhwng enillion yn y DU yw dosbarthiad cyfalaf dynol. Mae ffigur 3.7 yn cymharu lefel cymwysterau'r boblogaeth 16-64 oed yng Nghymru â hynny yn gDU. Mae cyfran lai o boblogaeth Cymru wedi derbyn addysg ar lefel gradd (NQF Lefel 4 ac uwch), ac mae cyfran fwy o'r boblogaeth heb gymwysterau NQF Lefel 3 neu brentisiaethau crefft. At ei gilydd, mae rhanbarthau yn y DU sydd â chyfran fwy o lawer o raddedigion – Llundain, yr Alban, De-ddwyrain Lloegr a De-orllewin Lloegr – ymysg y rhanbarthau sy'n perfformio orau o ran tâl a chynhyrchiant.

Ffigur 3.7: Lefelau cymwysterau yng Nghymru a gDU, 2017



Ffynhonnell: Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (2017) Arolwg o'r Llafurlu, gwanwyn 2017

Mae tystiolaeth hefyd o breimiwm cyflog cynyddol am sgiliau yn y DU yn ystod y degawdau diwethaf sydd wedi'i ysgogi gan newid technolegol seiliedig ar sgiliau. Nodwyd cynnydd mewn 'pegynu swyddi' mewn nifer o astudiaethau ac mae hyn wedi arwain at fwy o wahaniaeth rhwng enillion y rheini sy'n derbyn y cyflogau uchaf ac isaf. Mae premiymau cyflog mewn cymhariaeth â chyfartaleddau lleol ar gyfer gweithwyr â gwahanol lefelau cymwysterau yn debyg at ei gilydd rhwng Cymru a gDU. Er enghraifft, roedd yr Arolwg Blynnyddol o'r Boblogaeth gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn dangos bod y tâl yr awr i raddedigion tua 27 y cant yn uwch na'r priod gyflog cyfartalog yng Nghymru ac yn gDU yn 2017. Mae hyn yn gyson â chanfyddiad Duranton a Monastiriotis (2002), sydd wedi nodi bod cydgyfeirio yn yr enillion cymharol o addysg a phrofiad yn holl ranbarthau'r DU yn ystod y 1980au a'r 1990au. Fodd bynnag, roedd dosbarthiad mwyfwy anwastad o gyfalaf dynol rhwng rhanbarthau ac anghyfartaledd cynyddol rhwng gweithwyr creffus a di-grefft yn chwyddo'r amrywiad rhanbarthol cyffredinol mewn enillion.

Gan fod incwm y rheini sy'n ennill cyflogau uwch yn gyfran fawr o'r incwm NSND, bydd newidiadau cymharol yng nghyfran Cymru o'r boblogaeth sgiliau uchel (a'r premiwm cyflog a geir am y sgiliau hynny) yn ffactor pwysig ym mherfformiad cymharol y sylfaen dreth incwm Gymreig.

Rhagwelir newidiadau technolegol sylweddol yn ystod y degawd cyntaf ar ôl datganoli treth incwm a fydd yn effeithio ar gyflogaeth, cynhyrchiant a'r sylfaen dreth incwm yng Nghymru. Mae nifer mawr o astudiaethau wedi amcangyfrif nifer a mathau'r swyddi sy'n debygol o fod 'mewn perygl' o gael eu hawtomeiddio yn y DU, er mai ychydig ohonynt sydd wedi rhoi sylw uniongyrchol i Gymru (Bell et al. 2017). Mae dadansoddiad o ddata o'r Arolwg o'r Llafurlu yn dangos bod cyfran fwy yng Nghymru o swyddi mewn galwedigaethau rheolweithiol neu led-reolweithiol sydd eisoes mewn perygl neilltuol o gael eu hawtomeiddio. Byddai tonnau o awtomeiddio yn y dyfodol yn gallu effeithio ar ystod ehangach o lawer o alwedigaethau a diwydiannau (Roberts et al. 2017). Mewn un astudiaeth ddylanwadol, mae Frey ac Osborne

(2017) yn ystyried y graddau y mae swyddi yn UDA yn agored i'w cyfrifiaduro yn y degawdau nesaf. Gan ddefnyddio'r data hyn, mae Roberts et al. (2017) wedi cyfrifo bod tua 44 y cant o'r swyddi yn y DU yn rhai a allai gael eu hawtomeiddio: mae'r ffigur hwn yn gyson ag amcangyfrif Banc Lloegr (Haldane 2015). Mae cyfran y swyddi yng Nghymru sydd mewn perygl mawr o gael eu hawtomeiddio ychydig yn fwy, sef 46 y cant (Roberts et al. 2017).

Yn ogystal â rhoi sylw i swyddi sydd 'mewn perygl', mae Bakhshi et al. (2017) yn nodi nifer o newidiadau o ran technoleg, globaleiddio a demograffeg a fydd yn effeithio ar y galw am wahanol alwedigaethau. Maent yn amcangyfrif bod tua un ym mhob pump o weithlu'r DU ar hyn o bryd mewn galwedigaethau sy'n debygol o grebachu, a bod un ym mhob 10 mewn galwedigaethau sy'n debygol o dyfu. Nid yw'r risgiau a chyfleoedd hyn wedi'u dosbarthu'n gyfartal ar draws y DU (Centre for Cities 2018). Gan gymhwyso'r cyfraddau o debygolrwydd am gynnydd neu ostyngiad yn y galw am alwedigaethau sydd wedi'u hamcangyfrif gan Bakhshi et al. (2017) at ddata o'r Arolwg o'r Llafurlu, gwelir bod cyfran ychydig yn fwy o swyddi mewn galwedigaethau y disgwylir iddynt grebachu yn y dyfodol yng Nghymru (23 y cant) nag yn gDU (21 y cant). Mae galwedigaethau lle mae Bakhshi et al. (2017) yn rhagweld y bydd twf yn y dyfodol yn gyfran debyg o'r holl swyddi presennol yng Nghymru ac yn gDU. Fodd bynnag, mae cyfran fwy o'r swyddi y mae'n debygol y bydd cynnydd yn y galw amdanynt yn rhai sydd ar hyn o bryd mewn galwedigaethau a ariennir gan y cyhoedd yng Nghymru, ac mae cyfran lai mewn galwedigaethau sgiliau uwch yn y sector preifat.

Er bod yr effaith derfynol o newid technolegol yn y dyfodol ar y farchnad lafur yn ansicr iawn, mae'n glir bod awtomeiddio'n creu risg i berfformiad cymharol y sylfaen dreth incwm Gymreig. Mae'n ymddangos bod gweithlu presennol Cymru yn fwy agored i'r risgiau o awtomeiddio. Mae'n debygol y bydd newid technolegol yn cynyddu anghyfartaledd incwm, gan y bydd rhai gweithwyr crefftus iawn mewn rolau sy'n ategu gwaith peiriannau yn cael eu talu'n dda, fel y bydd incwm uwch gan rai. Gan y byddai unrhyw broses o'r fath yn peri i sylfaen dreth incwm y DU fod yn fwy dibynnol byth ar rai sy'n ennill cyflogau uchel, byddai perfformiad cymharol y sylfaen drethu Gymreig yn gallu gwanhau os bydd nifer cymharol lai o'r rheini sydd ar eu hennill o awtomeiddio yn talu treth incwm yng Nghymru.

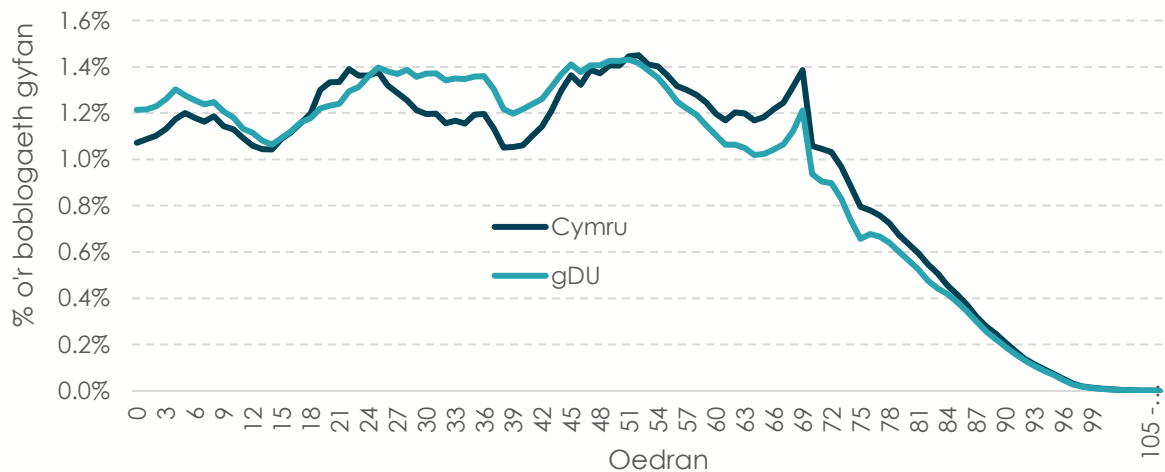
3.3 Poblogaeth a demograffeg

Yn ôl prif amcanestyniadau poblogaeth y Swyddfa Ystadegau Gwladol sy'n seiliedig ar ffigurau 2016, rhagwelir y bydd poblogaeth Cymru yn tyfu tua 0.4 y cant y flwyddyn o 2016, ac y bydd y cynnydd hwn yn arafu o flwyddyn i flwyddyn wedyn. Mae'r gyfradd hon tua 0.2 pwynt canran yn llai na'r amcanestyniad o'r twf ym mhoblogaeth gDU. Oherwydd patrymau'r cohortau poblogaeth, rhagwelir y bydd y boblogaeth rhwng 16 a 64 oed yng Nghymru yn lleihau mewn termau absoliwt o 2018 ac, erbyn 2022, rhagwelir y bydd y bwch yng

nghyfradd twf flynyddol y boblogaeth 16-64 oed rhwng Cymru a gDU yn cyrraedd 0.4 pwynt canran.

Fel y mae ffigur 3.8 yn dangos, mae tueddiadau cymharol yn nhwff y boblogaeth nid yn unig yn effeithio ar dwf yn y sylfaen drethu Gymreig ond hefyd yn newid proffil oedran y boblogaeth gyfan.

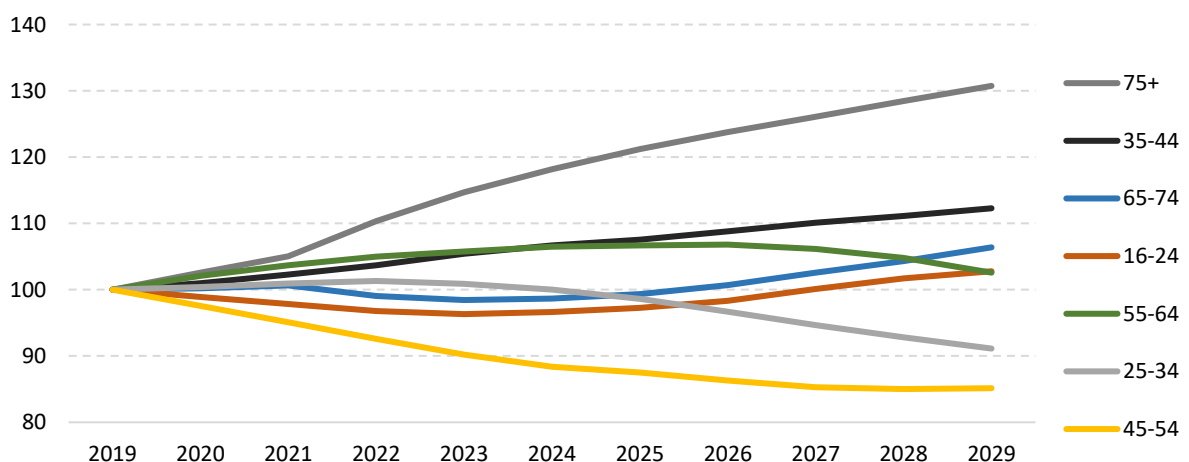
Ffigur 3.8: Poblogaeth yn ôl un flwyddyn o oed, Cymru a gDU, 2016



Ffynhonnell: Y Swyddfa Ystadegau Gwladol

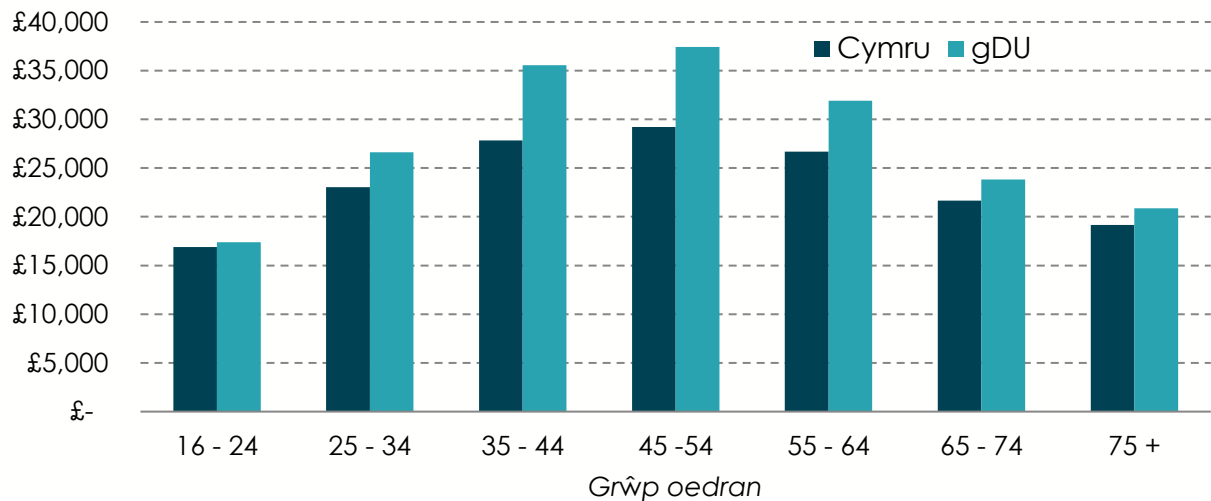
Mae ffigur 3.9 yn dangos y twf rhagamcanol ym mhob un o'r saith grŵp oedran o drethdalwyr ar sail data o'r Arolwg o Incwm Personol ar gyfer y degawd cyntaf ar ôl datganoli treth incwm. Gellir priodoli'r rhan fwyaf o'r tueddiadau ar gyfer pob grŵp a'r gwahaniaethau rhwng Cymru a gDU i'r strwythur oed gwahanol yng Nghymru. Er bod y twf rhagamcanol cyflymaf o lawer yn y boblogaeth sy'n hŷn na 75 oed yng Nghymru ac yn gDU, rhagwelir y bydd poblogaeth Cymru rhwng 45 a 54 oed yn gostwng yn gyflymach o lawer nag yn gDU.

Ffigur 3.9: Tueddiadau rhagamcanol mewn gwahanol grwpiau oedran, Cymru (2019 = 100)



Ffynhonnell: Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (2017) amcanestyniadau poblogaeth seiliedig ar 2016

Ffigur 3.10: Incwm NSND cyfartalog y trethdalwr yn ôl grŵp oedran, 2014-15



Ffynhonnell: Arolwg o Incwm Personol, 2014-15

Yn ogystal â gwahaniaethau mewn cyfraddau cyflogaeth, mae incwm NSND cyfartalog trethdalwyr yn amrywio'n sylweddol rhwng grwpiau oedran yn sampl yr Arolwg o Incwm Personol. Mae'r gostyngiad cyflymach a ragwelir yn y boblogaeth 45-54 oed yn peri pryder wrth ystyried sylfaen drethu Gymreig y dyfodol, oherwydd yn yr oedran hwn y mae incwm cyfartalog ar ei uchaf: mae incwm trethdalwyr yn gostwng yn sylweddol mewn grwpiau oedran hŷn.

Patrwm ychwanegol sydd o ddiddordeb wrth ystyried y sylfaen drethu yw hwnnw sy'n ymwneud â gwahaniaethau yn incwm cyfartalog trethdalwyr rhwng y grwpiau oedran sy'n byw yng Nghymru a gDU. Er mai ychydig o wahaniaeth sydd yn incwm cyfartalog y trethdalwyr ieuengaf, mae trethdalwyr rhwng 35 a 54 oed yn ennill 28 y cant yn fwy ar gyfartaledd yn gDU nag yng Nghymru. Ymysg oedrannau hŷn, mae incwm cyfartalog trethdalwyr yn cydgyfeirio eto: nid yw incwm cyfartalog y rheini sydd dros 65 oed ond yn 10 y cant yn uwch yn gDU nag yng Nghymru. Felly byddai'r ffaith bod incwm trethdalwyr mewn grwpiau oedran hŷn i'w weld yn gostwng yn fwy sylweddol yn gDU nag yng Nghymru yn gallu awgrymu bod y sylfaen dreth incwm Gymreig yn well o ran gwrthsefyll yr effaith o heneiddio'r boblogaeth. Mae amcanestyniadau'r Swyddfa Ystadegau Gwladol yn awgrymu y bydd y gyfran o'r boblogaeth sy'n hŷn na 65 oed yn cynyddu o fwy na thri phwynt canran yng Nghymru a gDU yn ystod y degawd cyntaf ar ôl datganoli treth incwm.

Y dylanwad mawr olaf i'w ystyried ar dueddiadau poblogaeth y dyfodol fydd lefelau'r ymfudo rhyngwladol i mewn ac allan o'r DU. Felly mae Brexit a pholisi llywodraeth y DU yn cyflwyno elfen sylweddol o ansicrwydd i'r modelu. Ym mhrif amcanestyniad y Swyddfa Ystadegau Gwladol, cymerir y bydd yr ymfudo rhyngwladol net yn gostwng i tua 165,000 y flwyddyn o 2023 ymlaen, ac o 12,700 i ddim ond 4,500 y flwyddyn yng Nghymru. Mae'r Swyddfa Ystadegau Gwladol hefyd yn cyhoeddi amcanestyniadau sy'n rhagdybio lefelau uwch ac is o ymfudo net, lle cymerir y bydd y lefelau 40,000 yn uwch neu'n is ar y dechrau ac wedyn yn 80,000 yn uwch neu'n is ar lefel y DU. Yn gymharol, cymerir y bydd y newid yn lefelau'r ymfudo net i Gymru yn fwy trawiadol o'i gymharu ag unrhyw newid penodol yn yr ymfudo net

i'r DU gyfan. Mae lefel hirdymor yr ymfudo net i Gymru yn codi i 9,000 yn amcanestyniad yr amrywiolyn ymfudo uchel, ac yn gostwng i ddim yn amcanestyniad yr amrywiolyn ymfudo isel.

Rydym wedi ailredeg yr efelychiadau o refeniw datganoledig ar ôl 2019 ar sail y gwahanol ragdybiaethau hyn am ymfudo rhyngwladol i Gymru a gDU, heb newid lefelau cyflogaeth ac incwm cyfartalog trethdalwyr. Gan fod y newidiadau hyn yn y rhagdybiaethau am ymfudo rhyngwladol yn cael effaith debyg yng Nghymru ac yn gDU, nid oes newid mawr yn yr effaith ar gyllideb Llywodraeth Cymru (er bod y modelu hwn yn cadw nifer o ffactorau'n gyson ac nad yw'n ceisio rhoi cyfrif am yr effeithiau economaidd ehangach o newidiadau mewn mewnfudo o wledydd tramor a'r effaith ar refeniw o ganlyniad i hynny). Fodd bynnag, os byddwn yn rhagdybio lefel uwch o ymfudo net i Gymru ond yn defnyddio prif amcanestyniad y Swyddfa Ystadegau Gwladol ar gyfer gDU, byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn cynyddu mwy na £10 miliwn y flwyddyn ar ôl 2023-24. Er bod hyn yn gysylltiedig â nifer o ffactorau sydd wedi'u cadw'n gyson yma, mae'r model yn awgrymu y byddai'r sylfaen drethu Gymreig yn gwneud yn well o gael lefelau uwch o ymfudo net, o safbwynt demograffig o leiaf.

3.4 Ymfudo a llif cymudo ar draws ffin Cymru-Lloegr

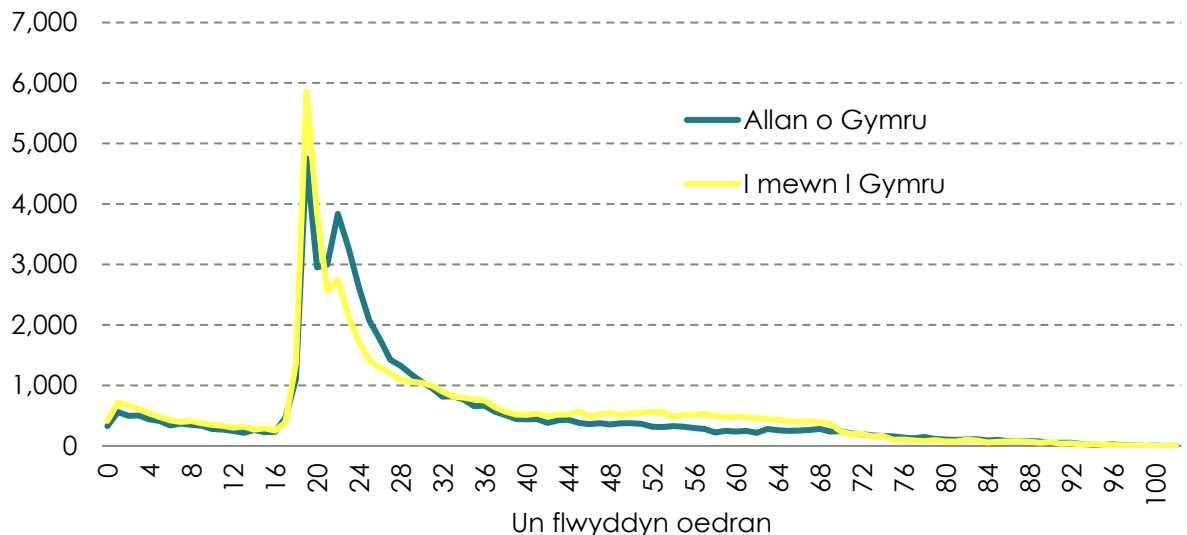
Bydd ymfudo a llifeiriant cymudo trawsffiniol yn dod yn destun diddordeb ar gyfer polisi trethu ar ôl datganoli cyllidol. Mae bron i 48% o boblogaeth Cymru'n byw o fewn 25 milltir i'r ffin â Lloegr ac mae 90 y cant yn byw o fewn 50 milltir i'r ffin. Yn Lloegr, mae hyd yn oed mwy o bobl yn byw yn agos at ffin Cymru – bron i 4.9 miliwn yn byw o fewn 25 milltir a 13.7 miliwn o fewn 50 milltir,⁹ nifer sydd bron i bedwar a hanner maint poblogaeth Cymru. O ganlyniadau, gallai unrhyw newid i ymfudo a llif cymudo effeithio ar sylfaen drethu ddatganoledig Cymru gan fod treth incwm yn cael ei thalu yn y wlad y mae pobl yn byw ynddi.

Yn y flwyddyn 2015-16, ymfudodd oddeutu 53,170 o bobl o Gymru i Loegr, ac ymfudodd 56,950 i'r cyfeiriad arall. Mae hyn yn cynrychioli oddeutu 1.8 y cant o boblogaeth Cymru. Er bod y cyfanswm ymfudo net hwn yn weddol fychan, mae gwahaniaethau sylweddol mewn ymfudo net yn ôl oedran, fel y dangosir yn ffigur 3.11. Mae ymfudo ym mhob cyfeiriad yn cyrraedd ei begwn ar 19 oed, gyda chyfradd uwch o fyfyrwyr yn symud i Gymru, o'i gymharu â'r rhai sy'n gadael. Fodd bynnag, ar gyfer y rhai rhwng 21 a 29, yr oedd ymfudo net mawr

⁹ Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru (2010)

allan o Gymru sef bron i 5,300. Mae cyfraddau ymfudo cyffredinol ar gyfer grwpiau oedran hŷn yn cwmpo'n sylweddol.

Ffigur 3.11: Lefelau ymfudo rhwng Cymru a gweddill y DU yn ôl un flwyddyn oedran



Ffynhonnell: Swyddfa Ystadegau Gwladol (2017)

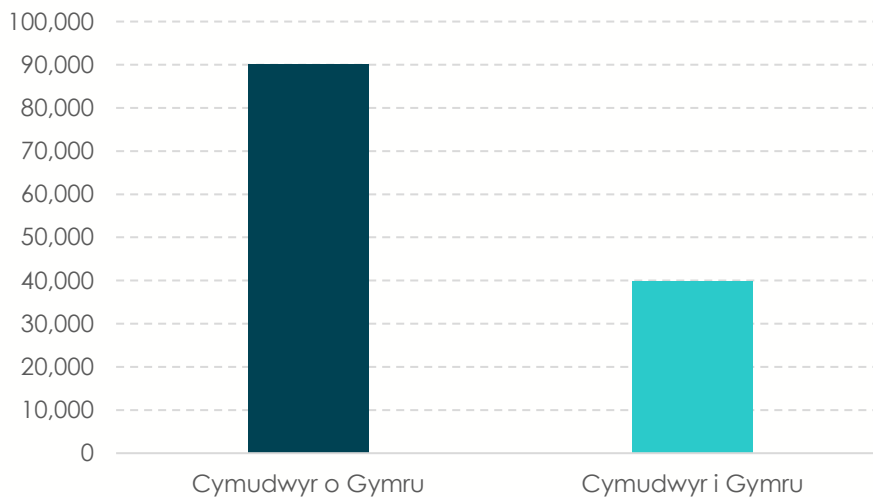
Ynghyd â gwahaniaethau yn ôl oedran, mae ymfudo net rhwng Cymru a Lloegr hefyd yn wahanol yn nhermau lefelau addysg. Mae Cymru ar ei cholled o ran graddedigion bob blwyddyn (Clarke 2017), er bod hyn yn bennaf o ganlyniad i fod yn fewnforiwr net o fyfyrwyr. Mae dadansoddiad manwl gan Bristow et al. (2011) yn dangos bod gan Gymru gyfraddau cadw is na'r gwledydd datganoledig eraill yn nhermau'r gyfran o raddedigion o brifysgolion Cymru sy'n aros ac yn cael cyflogaeth yng Nghymru. Maent yn canfod bod ymfudo gan raddedigion o Gymru yn gysylltiedig â gwell swyddi a chyflogau uwch. Yn yr un modd, canfu O'Leary a Sloane (2008) fod dychweliadau o addysg uwch yn is yng Nghymru nac yng ngwledydd eraill y DU, er bod rhoi cyfrif am y costau byw is (gan gynnwys costau tai) neu fynegi dychweliadau yng nghyswllt cyflogau 'lleol' yn lleihau'r gwahaniaeth hwn.

Yn ogystal â dylanwadu ar gyfanswm twf y boblogaeth a demograffeg, mae newid yn llif ymfudwyr gros neu net rhwng Cymru a Lloegr felly'n debygol hefyd o effeithio ar gyfansoddiad gweithlu Cymru o ran sgiliau. Un o brif gasgliadau Bristow et al. (2011) yw y byddai annog y rhai a anwyd yng Nghymru i astudio ac aros yng Nghymru yn fwy effeithlon o ran cadw graddedigion na cheisio cadw myfyrwyr nad ydynt yn Gymry neu ddenu graddedigion o fannau eraill. Y sector cyhoeddus yw prif ffynhonnell cyflogaeth swyddi uchel ar gyfer graddedigion Cymru (ibid.); bydd cadw graddedigion yng Nghymru felly'n galw am swydd yn y sector preifat sy'n talu'n well, yn enwedig gan ystyried fod gan Gymru gyfran eithaf mawr o raddedigion mewn swyddi nad ydynt yn rhai ar gyfer raddedigion (Clarke 2017).

Ar ôl datganoli treth incwm, bydd trethdalwyr yn cael eu cyfrif yn drethdalwyr Cymreig – ac yn destun Cyfraddau Cymreig o Dreth Incwm – os ydynt yn byw yng Nghymru am y rhan fwyaf

o'r flwyddyn, waeth ble y maent yn gweithio. Mae hyn yn golygu y bydd cymudwyr sy'n byw yng Nghymru ond yn gweithio yn Lloegr yn cyfrannu at sylfaen dreth incwm NSND Cymru. Cymudodd 90,000 o weithwyr a oedd yn byw yng Nghymru i weithle y tu allan i Gymru yn 2016, sydd gyfystyr â 6.4 y cant o'r holl drigolion sy'n gweithio. Mae'r llif hwn dros ddwywaith cymaint â'r rhai sy'n cymudo i Gymru o Loegr.

Ffigur 3.12: Patrymau cymudo i Gymru ac allan ohoni, 2016



Ffynhonnell: StatsCymru

Ar sail dadansoddiad o ddata Arolwg y Farchnad Lafur o 2014 i 2017, mae trigolion Cymru sy'n gweithio yn Lloegr yn ennill llawer mwy yr awr nac unigolion sy'n byw a gweithio yng Nghymru (oddeutu 30 y cant yn fwy, er gyda chywng hyder sylweddol o gwmpas y ffigur hwn). Gan wneud sawl tybiaeth i addasu ar gyfer setiau data nad ydynt yn cyd-fynd yn llwyr, rydym yn amcangyfrif y byddai oddeutu 7.6 y cant o refeniw treth incwm ddatganoledig yn 2014-15 wedi cael ei ennill y tu allan i Gymru. O'r herwydd, gallai cymudo cynyddol o Gymru dros amser gael effaith sylweddol ar gyllideb Cymru.

Yn ôl data cyfrifiad 2011, yr oedd dros hanner y cymudwyr i Loegr o Gymru yn y pedwar awdurdod lleol sy'n rhannu ffin â Lloegr: Sir y Fflint, Wrecsam, Sir Fynwy a Phowys. Byddai cynnydd mewn cymudwyr yn debygol o gael effaith ar sylfaen drethu eiddo yn yr ardaloedd hyn. Yn 2016, digwyddodd oddeutu 16.2 o drafodion eiddo preswyl Cymru yn yr awdurdodau lleol hyn, a byddai cynnydd o 10 y cant yn nifer y trafodion a chyfartaledd pris tai yn y pedwar awdurdod lleol hyn yn cynyddu cyfanswm gwerth trafodion eiddo yng Nghymru gan oddeutu 3.8 y cant. Mae'r adran ddilynol yn ystyried yr effaith gyllidebol bosibl ar Lywodraeth Cymru o ganlyniad o farchnad dai sy'n tyfu'n gyflymach neu'n arafach.

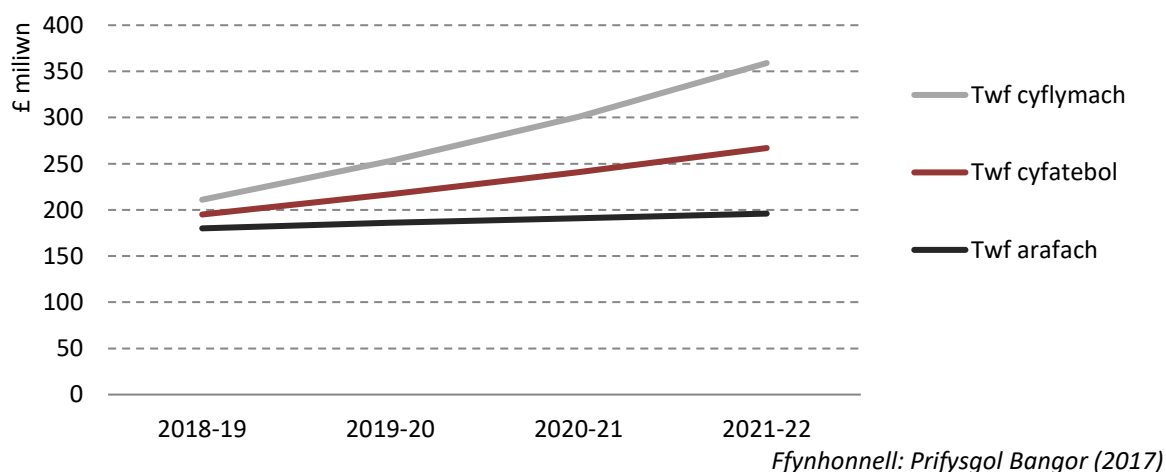
3.5 Tueddiadau'r farchnad eiddo

Bydd refeniw o Dreth Trafodiadau Tir (LTT) preswyl yn cael ei ddylanwadu'n sylweddol gan nifer a gwerth trafodion eiddo preswyl yng Nghymru bob blwyddyn. Yn dilyn datganoli'r Dreth Trafodiadau Tir ym mis Ebrill 2018, mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn rhagweld y bydd trafodion eiddo ar draws y DU yn tyfu gan oddeutu un y cant, ac y bydd prisiau tai yn codi bedwar y cant.

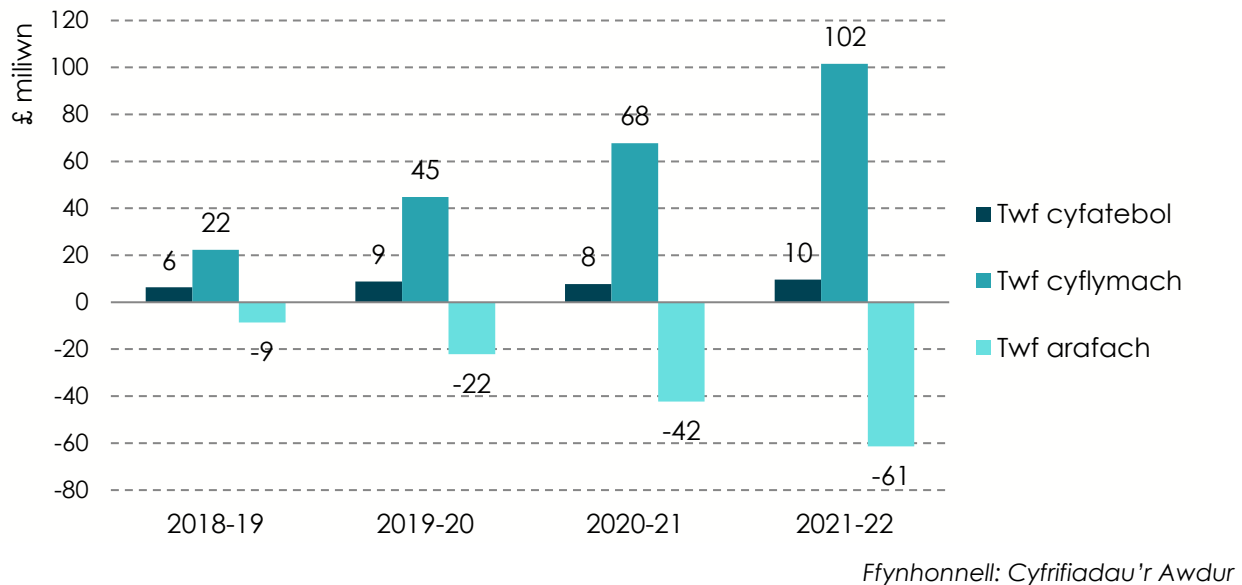
Gan ddefnyddio rhagolygon a gynhyrchwyd gan Lywodraeth Cymru a Phrifysgol Bangor (2017), gallwn archwilio effeithiau cyllidebol twf trafodion a phrisiau yng Nghymru sy'n wahanol i'r tueddiadau hyn yn y DU. Yn ffigur 3.15, rydym yn dangos effaith cynnydd o 2.5 pwynt canran mewn trafodion a phrisiau y flwyddyn a 2.5 pwynt canran uwchben cyfraddau'r DU am bedair blynedd ar ôl datganoli treth. Byddai'r fath wahaniaeth mewn twf yn effeithio'n fawr ar refeniw LTT. Erbyn 2021-22, dan y dybiaeth o dwf uwch byddai derbyniadau LTT preswyl yn cyrraedd dros £350 miliwn a byddai cyllideb Llywodraeth Cymru dros £92 miliwn yn fwy, ond dan y dybiaeth o dwf is, byddai'r derbyniadau'n llai na £200 miliwn, gan olygu £71 miliwn yn llai o gyllid i Lywodraeth Cymru.

Mae Ffigur 3.16 yn dangos yr effaith amcanol hon ar gyllideb Llywodraeth Cymru drwy dynnu Addasiadau i'r Grant Bloc – sy'n gysylltiedig â thwf yn refeniw Treth Dir y Dreth Stamp yng ngweddill y DU – o'r refeniw LTT datganoledig. Dros gyfnod gweddol fyr o amser, byddai tueddiadau gwahanol yn y farchnad dai yng Nghymru o'i chymharu â gweddill y DU yn golygu effaith sylweddol ar y gyllideb. Pe byddai trafodion a phrisiau'n tyfu'n gyflymach yng Nghymru dros bedair blynedd, byddai cyllideb Cymru ar ei hennill gan oddeutu £100 miliwn y flwyddyn erbyn 2021-22. Ar y llaw arall, byddai marchnad dai llai bywiog yn golygu cyllideb is i Gymru dros amser.

Ffigur 3.15: Amcan o Refeniw LTT Preswyl o 2018-19 dan dybiaethau amrywiol o drafodion a thwf mewn prisiau



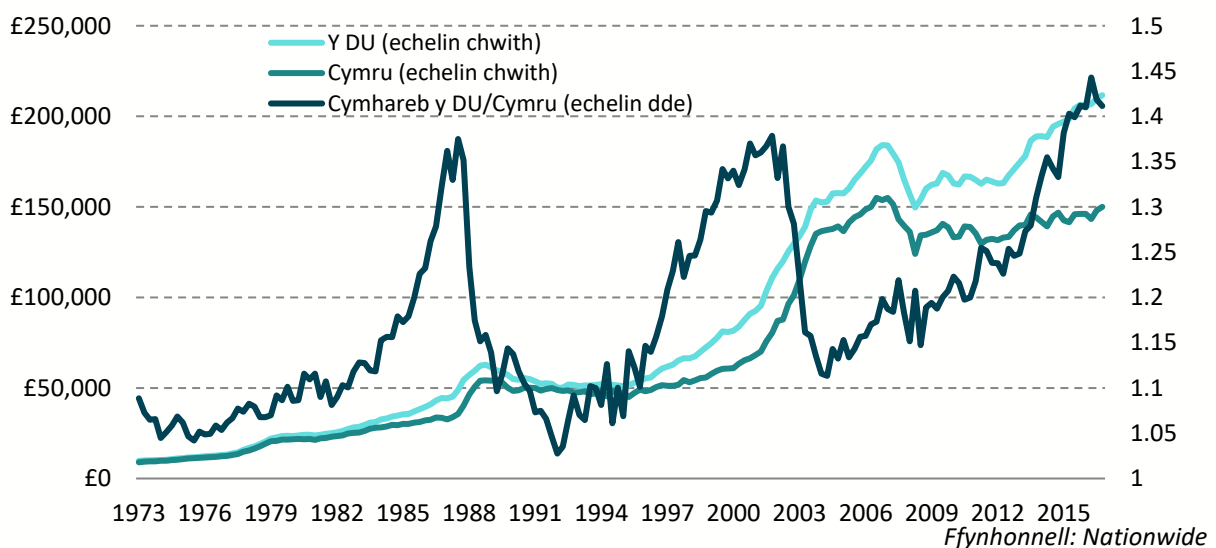
Ffigur 3.16: Amcan o'r effaith ar gyllideb Cymru o wriad o 2.5 pwynt canran yn nhwf trafodion a phrisiau



Fel y dangoswyd yn ffigur 2.19, gwelwyd cyfnodau tebyg o wahaniaeth o ran twf prisiau tai rhwng Cymru a gweddill y DU yn y gorffennol. Er enghraifft, rhwng 1996 a 2000 yr oedd cyfartaledd twf prisiau tai Cymru bedwar pwynt canran yn is na chyfartaledd y DU, ond yr oedd y cyfartaledd chwe phwynt canran yn *uwch* na chyfartaledd y DU rhwng 2002 a 2005.

Dengys Ffigur 3.17 gyfartaledd prisiau tai yng Nghymru ac yng ngweddill y DU o 1973 ymlaen a'r gymhareb rhwng y ddau gyfartaledd ar yr echelin dde. Mae'r gymhareb hon wedi amrywio'n sylweddol dros y degawdau, gyda chyfnodau o wahaniaethu cyflym yn cael eu dilyn gan gydgyfeiriant cyflym. Gyda chyfartaledd twf prisiau tai yng Nghymru ar ei hôl hi o gymharu â'r DU, bu'r gymhareb yn cynyddu'n gyson am dros ddegawd.

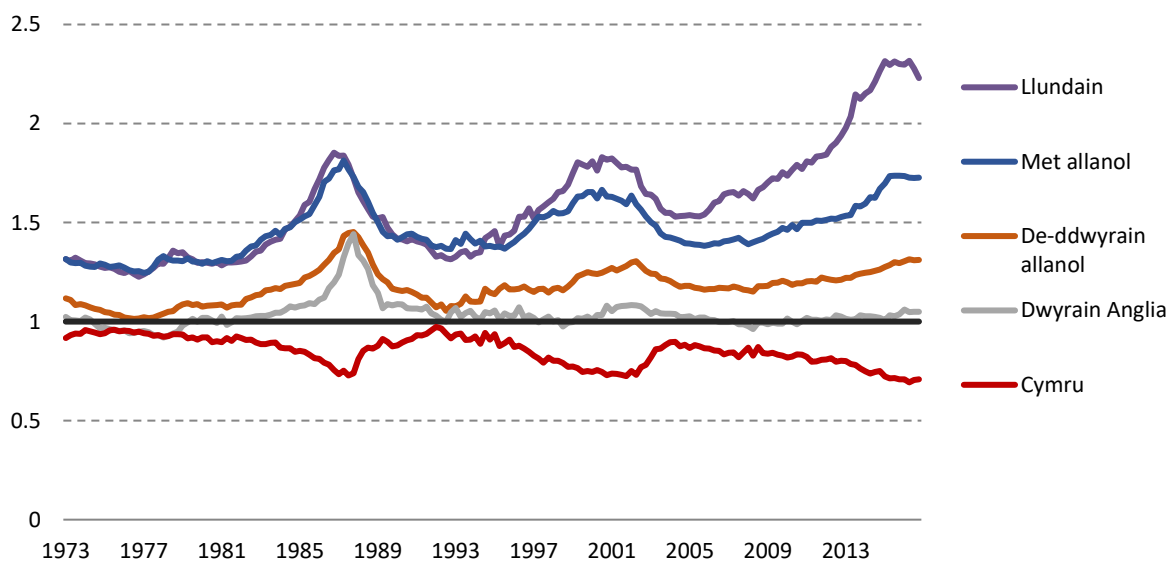
Ffigur 3.17: Y gymhareb rhwng cyfartaledd prisiau tai wedi'i haddasu yn ôl amrywiaeth eiddo yn y DU a Chymru, 1973-2017 (prisiau enwol)



Mae'r duedd i brisiau tai rhanbarthol yn y DU wahaniaethu'r ddramatig cyn nesáu at ei gilydd eto wedi cael ei alw weithiau'n 'effaith crych' (Meen 1999). Fan fydd tuedd at i fyny, bydd prisiau tai'n codi gyntaf yn ne-ddwyrain Lloegr, twf sy'n ymledu allan yn fwy graddol i weddill y wlad dros amser. Mae Meen yn nodi nifer o ffactorau cenedlaethol sy'n cael effaith wahaniaethol ar farchnadoedd tai ar draws rhanbarth y DU; yn benodol, bod y farchnad dai yn y 'De' yn fwy ymatebol i newidiadau mewn cyfraddau llog oherwydd bod gan aelwydydd yno fwy o gapasiti o ran gerio dyled.

Dengys ffigur 3.18 y gymhareb rhwng y gwahanol ganrannau rhanbarthol a chanran y DU. Tra bod cyfnodau o wahaniaethu o ran prisiau tai rhanbarthol yn y gorffennol yn ymddangos fel pe baent yn cael eu harwain gan holl ranbarthau'r de-ddwyrain, ymddengys bod y duedd dros y degawd diwethaf wedi cael ei gyrru'n bennaf gan ganol Llundain. Gan ystyried y lefelau sylweddol o fuddsoddi rhyngwladol ym marchnad eiddo Llundain, mae prisiau tai yno'n debygol o gael eu dylanwadu gan dueddiadau byd-eang ac ychydig ar wahân i benderfyniadau rhanbarthol eraill.

Ffigur 3.18: Y gymhareb rhwng cyfartaledd rhanbarthol prisiau tai a phrisiau tai y DU wedi'i haddasu yn ôl amrywiaeth eiddo, 1973-2017



Ffynhonnell: Nationwide

3.6 Brexit

Bydd blynyddoedd cyntaf datganoli treth incwm i Gymru'n cyd-daro ag ymadawiad y DU o'r Undeb Ewropeaidd. Bydd effeithiau economaidd posibl Brexit yn cael eu pennu i raddau helaeth gan unrhyw gytundeb yn rheoli perthynas y DU gyda'r UE i'r dyfodol, trefniadau trosiannol, ac ymatebion polisi. Fodd bynnag, mae bron pob astudiaeth yn rhagweld y bydd

yr effaith hirdymor ar dwf economaidd a llesiant yn negyddol dan unrhyw berthynas arfaethedig yn y dyfodol (er enghraifft Barkman et al. 2017; Dhingra et al. 2017a; Ebell a Warren 2016; OECD 2016; PWC 2017). Yn y tymor hir, mae modelu'r effeithiau ar fasnach ryngwladol yn cael y prif sylw o ran amcangyfrifon hirdymor o'r effaith bosibl, ac mae penderfynyddion ychwanegol fel buddsoddiadau o dramor, mewnfudo a chynhyrchiant hefyd wedi'u cynnwys mewn rhai astudiaethau.

Er bod arbedion posibl o ostyngiad yng nghyfraniad y DU i gyllideb yr UE, bydd cyllid cyhoeddus y DU hefyd yn cael ei effeithio gan newidiadau i incwm cenedlaethol gyda thwf is yn golygu llai o referniw o drethi (Emmerson et al. 2016). Bydd hyn yn effeithio ar grant bloc Cymru drwy wariant is yn Lloegr.

Fodd bynnag, yn ogystal â maint yr effaith ariannol ar draws y DU, mae datganoli treth incwm hefyd yn galw am ystyried yr effaith economaidd gymharol yng Nghymru. Os bydd unrhyw gwmp mewn twf economaidd o ganlyniad i Brexit yn fwy amlwg yng Nghymru, byddai hyn yn achosi i sylfaen treth incwm Cymru i fynd ar ei hôl hi o gymharu â gweddill y DU. Bydd cyllideb Llywodraeth Cymru hefyd yn wynebu newidiadau yn y sylfaen trethi annomestig. Hefyd, gallai amrywiaeth o ran ymfudo net o'r Undeb Ewropeaidd effeithio ar bwysau o ran demograffeg i wahanol raddau yng Nghymru.

Er gwaethaf yr holl lenyddiaeth sy'n dadansoddi effaith economaidd Brexit, dim ond ychydig o astudiaethau sy'n edrych yn benodol ar effeithiau rhanbarthol neu leol posibl, ac mae'r rhain yn tueddu i roi rhagfynegiadau sy'n gwrthdaro â'i gilydd. Mae Los et al. (2017) yn defnyddio data o Gronfa Ddata Mewnbwn-Allbwn y Byd i amcangyfrif y gyfran o Gynnyrch Domestig Gros sy'n cael ei yrru gan y galw am ddefnyddio a buddsoddi yng ngweddill yr UE. Maent yn canfod bod Llundain a De Ddwyrain Lloegr yn llai dibynnol ar yr UE, tra bo'r ddau ranbarth Enwau Unedau Tiriogaethol at Ddibenion Ystadegaeth (NUTS2) yng Nghymru yn unol â chyfartaledd y DU, yn fras. Mae Demos (2017) yn dadlau mai Gogledd Ddwyrain Lloegr a Chymru fydd yn ddioddef y golled fwyaf o ran allforion i'r UE, a hynny ar ben y ffaith fod Cymru'n dibynnu llawer mwy ar gyllid rhanbarthol yr UE.

Ar y llaw arall, gan ddefnyddio model masnach statig hirdymor a thybiaethau o ran cynnydd mewn costau masnachu yn dilyn Brexit 'meddal' neu 'galed', mae Dhingra et al. (2017B) yn canfod y rhagwelir y bydd Llundain a De Ddwyrain Lloegr yn profi effaith negyddol fwy o ganlyniad i Brexit, yn enwedig dan Brexit caled. Mae'r canlyniad hwn yn tarddu o gyfran cyflogaeth uwch mewn Gweithgareddau Busnes neu Gyfryngu Ariannol yn y rhanbarthau hyn, ac y tybir y bydd y cynnydd mewn rhwystrau di-dariff ar gyfer masnach yn y sectorau hyn yn uchel iawn. Yn yr un modd, mae Winters (2016) yn dadlau, gan y bydd rhwystrau masnachu'n uwch ar gyfer gwasanaethau, bydd y galw am allforion yn cwmpo llai mewn rhanbarthau fel Cymru sydd â chyfrannau uwch o incwm yn cael ei gynhyrchu gan weithgynhyrchu. Hefyd, gall mai Llundain a De Ddwyrain Lloegr fydd yn profi'r effaith fwyaf negyddol os bydd masnach yn cael ei dargyfeirio oddi wrth yr UE, gan fod masnach â'r UE wedi cronni fwyaf ar arfordir de a dwyrain y DU. Fodd bynnag, mae'r rhanbarthau hyn wedi profi eu bod yn fwy abl i wrthsefyll

ergydion yn y gorffennol – er enghraifft, er mai Llundain a De Ddwyrain Lloegr a effeithiwyd fwyaf gan yr argyfwng ariannol, adfywiodd cynnyrch yn y rhanbarthau hyn yn gyflymach (Bell ac Eiser 2016).

Yr oedd asesiad llywodraeth y DU ar effaith economaidd Brexit, a gyhoeddwyd gan Bwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Adael yr Undeb Ewropeaidd, yn cynnwys dadansoddiad dros dro o effaith economaidd Brexit ar y rhanbarthau a oedd yn rhoi cyfrif am rwystrau masnachu a dibyniaeth ar allforion yn y rhanbarthau. Yr oedd yr effeithiau negyddol a oedd yn cael eu rhagweld ar gyfer Cymru yn debyg i gyfartaledd y DU, er ychydig yn waeth dan y dybiaeth o senario 'dim bargaen' (gan fasnachu yn ôl rheolau Sefydliad Masnach y Byd (WTO)).

Oherwydd bod yr asesiadau hyn o berfformiad economaidd cymharol Cymru yn dilyn Brexit yn ansicr, ni wyddys beth yw'r goblygiadau o ran gwytnwch sylfaen drethu Cymru. Un penderfynydd allweddol fydd gwahaniaethau yn amrywiaeth diwydiant sylfaen treth incwm Cymru, a amlinellir yn ffigurau 2.1 a 2.2, a sut y mae'r gwahanol sectorau hyn yn debygol o ymdopi ar ôl Brexit. Bydd gwahaniaethau yng nghyfansoddiad sector y sylfaen trethi annomestig (NDR)(gweler ffigur 2.28) hefyd yn bwysig os bydd cyfansoddiad masnach ar draws diwydiannau'n newid mewn ymateb i'r cytundeb gadael. Mae dibyniaeth derbyniadau NDR Cymru ar nifer cymharol fach o eiddo mawr yn awgrymu y gallai'r sylfaen dreth hon gael ei heffeithio hefyd os bydd ychydig o gwmnïau mawr yn penderfynu adleoli allan o Gymru o ganlyniad i Brexit.

Yn olaf, bydd unrhyw newid yn lefel ymfudo o'r UE ar ôl Brexit hefyd yn dylanwadu ar dueddiadau demograffeg. Mae rhagamcaniadau poblogaeth a gyhoeddwyd gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol (ONS) (2017) yn cynnwys nifer o amrywiaethau yn seiliedig ar wahanol lefelau o ymfudo o'r UE ar ôl 2019. Dengys y rhagamcaniadau hyn, os bydd ymfudo o'r UE yn gostwng ar ôl Brexit, yna bydd poblogaeth oedran gweithio Cymru'n parhau i grebachu a hynny ar gyfradd gyflymach. Byddai'r boblogaeth oedran gweithio 0.5% yn llai erbyn 2025 gan dybio y bydd 50 y cant yn llai o ymfudo o'r UE, ac un y cant yn llai gan dybio y rhoddir terfyn ar ymfudo o'r UE. Fodd bynnag, byddai gostyngiad mewn ymfudo o'r UE yn cael effaith ychydig yn uwch ar faint poblogaeth oedran gwaith y DU.

4. Opsiynau a Goblygiadau ar gyfer Strategaeth Treth Llywodraeth Cymru

Mae'r adran hon yn amlinellu rhai o'r goblygiadau ar gyfer polisiau Llywodraeth Cymru, gan grynhoi ac adeiladu ar gyfraniadau a wnaed mewn digwyddiad bwrdd crwn gydag arbenigwyr ar sylfaen drethu Cymru. Bwriedir tynnu sylw at opsiynau a chyfleoedd ar gyfer Llywodraeth Cymru, a chanfod meysydd ar gyfer ymchwil a thrafodaeth bellach.

Mae'r opsiynau ar gyfer polisi trethu Llywodraeth Cymru wedi'u cyfyngu oddi uchod gan bwerau cadw Llywodraeth y DU ac oddi isod gan ryng-ddibyniaeth â chyllidebau a chyfrifoldebau llywodraeth leol. Mae'r risgiau gwleidyddol o ganlyniad i greu enillwyr a chollwyr sy'n dilyn yn anorfod o ddiwygio trethi, yn creu rhwystr arall. Fodd bynnag, mae dadleuon cryf i Lywodraeth Cymru ddefnyddio rhai o'r pwerau sydd ganddi.

I wireddu'r cyfleoedd hyn yn llawn, bydd angen i Lywodraeth Cymru fabwysiadu dull gweithredu integredig drwy ystyried trethi datganoledig ar y cyd, ac yn benodol sut y gallai amcanion ac ysgogiadau polisi ryngweithio. Bydd unigolion ac aelwydydd yn talu Treth Gyngor a Threth Incwm, a bydd busnesau'n cael eu heffeithio gan drethi LTT annomestig a threthi busnes. Bydd ysgogiadau polisi di-dreth hefyd yn bwysig iawn o ran ymateb i rai o'r risgiau a'r cyfleoedd a amlinellwyd mewn adrannau blaenorol.

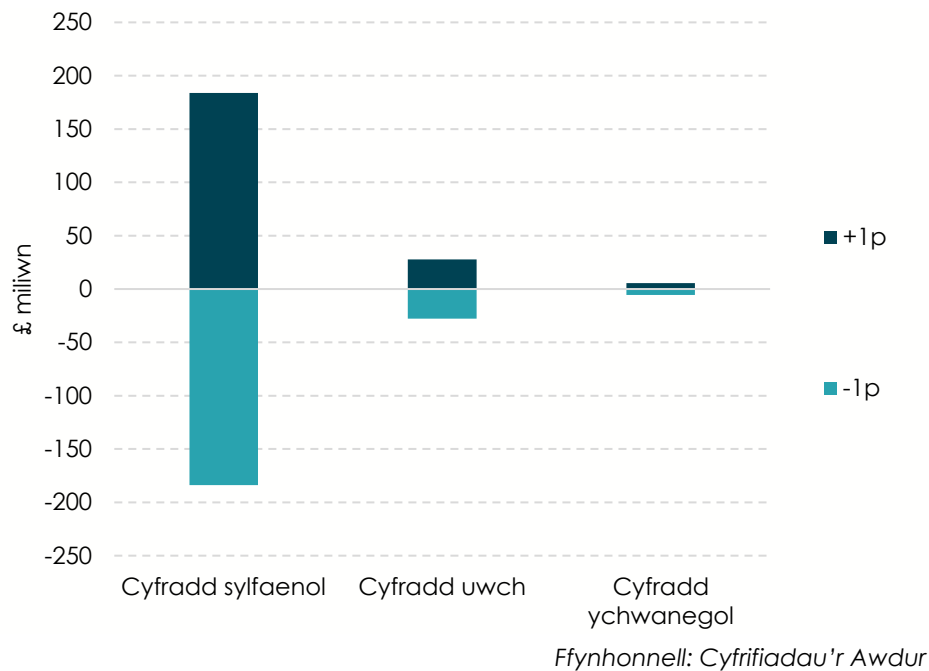
4.1 Gosod cyfraddau treth incwm yng Nghymru

O fis Ebrill 2019 bydd cyfraddau treth incwm Llywodraeth y DU ar gyfer trethdalwyr Cymru yn cael eu gostwng 10c yn y bunt, gan alluogi Llywodraeth Cymru i osod ei chyfraddau treth incwm ei hun ym mhob band. Bydd amrywio'r cyfraddau treth oddi wrth 10c ym mhob band yn cael effaith uniongyrchol ar gyllideb Llywodraeth Cymru, a gallai hefyd, o bosibl, newid ymddygiad trethdalwyr Cymru.

Fel y gellir gweld o ffigur 4.1, byddai'r effaith fwyaf ar refeniw o bell ffordd o ganlyniad i newid yn y gyfradd sylfaenol yng Nghymru; byddai newid o 1 geiniog yn 2019-20yn cynyddu neu ostwng cyllideb Cymru gan oddeutu £184miliwn. Byddai amrywio'r cyfraddau uwch ac ychwanegol yn golygu cynnydd neu ostyngiad llai mewn derbyniadau treth ac yn effeithio ar nifer llai o drethdalwyr.

Bydd cyfraddau treth Llywodraeth Cymru yn berthnasol i incwm trethadwy a bennir gan drothwyon a gostyngiadau Llywodraeth y DU. Mae'r cyfyngiad hwn yn lleihau rhywfaint ar y cyfle am bolisi treth incwm arloesol, megis yr ail-strwythuro sylweddol ar fandiau treth yr Alban a ddaeth i rym ym mis Ebrill 2018.

Ffigur 4.1: Yr effaith ar refeniw newid pob cyfradd gan 1c yn y bunt, heb unrhyw ymateb ymddygiadol



Ymateb ymddygiadol i newid mewn cyfraddau treth

Pe byddai Llywodraeth Cymru yn newid cyfraddau treth incwm yng Nghymru, mae'n debygol y byddai peth ymateb ymddygiadol gan drethdalwyr Cymru. Mae ymatebion ymddygiadol posibl yn cynnwys mwy o ddefnydd o gynllunio trethi, osgoi neu efadu trethi, unigolion yn chwilio am swyddi gwahanol neu'n newid nifer yr oriau a weithiant a/neu fudo i Gymru ac allan ohoni. Mae graddau ac effeithiau'r newid ymddygiadol sydd i'w ddisgwyl yn hynod ansicr, er bod rhaid ei ystyried wrth bennu polisi treth incwm.

Tybir mai'r rhai sy'n ennill incwm uchel yw'r rhai mwyaf ymatebol i newid mewn cyfraddau treth incwm, am mai'r trethdalwyr hyn sydd â'r cymhelliant mwyaf a'r modd mwyaf i newid eu hymddygiad mewn ymateb i bolisi treth. Er bod sylfaen drethu Cymru'n llai dibynnol ar incwm y rhai sy'n ennill cyflogau uchel o gymharu â gweddill y DU, bydd enillwyr o'r fath yn cyfrif am gyfran fawr o refeniw treth incwm Llywodraeth Cymru (gweler adran 2.1).

Er bod Trysorlys EM wedi amrywio cyfraddau treth incwm ar incwm dros £150,000 yn 2010 a 2012 (yn gyntaf o 40c i 50c ac yna i 45c), mae'r amcangyfrifon o effeithiau refeniw y newidiadau hyn yn parhau'n hynod ansicr, oherwydd y gweithredu sylweddol i achub y blaen o ran incwm

mewn ymateb i'r newidiadau a gyhoeddwyd ymlaen llaw (Browne a Phillips 2017). Gallai newidiadau i ddod yng nghyfraddau treth incwm yr Alban ddarparu tystiolaeth bellach o ymateb ymddygiadol trethdalwyr mewn sefyllfa ddatganoledig, er na fydd data manwl ar dreth incwm ar gyfer 2018-19 ar gael tan 2020.

Yn y llenyddiaeth academiaidd, mae maint newid ymddygiadol mewn ymateb i newidiadau treth yn cael ei ganfod drwy amcangyfrif o Elastigedd Incwm Trethadwy (TIE). Mae TIE yn amcangyfrif o ganran y newid o ran cyfanswm incwm trethadwy mewn ymateb i newid o un y cant yn y gyfradd net o dreth (y gyfran incwm a gedwir ar ôl treth). Mae'r dystiolaeth sydd ar gael yn awgrymu ystod eang iawn o TIE. Sy'n amrywio yn ôl lefelau incwm, amser, y math o newid polisi a gwlad (gweler tabl 4.2 Comisiwn Cyllidol yr Alban 2018).

Fel archwiliad cychwynnol o opsiynau Llywodraeth Cymru o ran polisi treth incwm, mae tabl 4.1 yn cyflwyno'r effaith ar refeniw o newid holl gyfraddau treth Llywodraeth Cymru i fwrdd oddi wrth 10c yn y bunt yn 2019-20, gan ddefnyddio'r model micro-efelychu a amlinellwyd mewn adrannau blaenorol. Mae ein hamcangyfrif canolog ar gyfer ymateb ymddygiadol trethdalwyr yn defnyddio TIE tybiedig gwahanol ar gyfer trethdalwyr ar bob cyfradd ymylol; sef 0.1 ar gyfer trethdalwyr cyfradd sylfaenol, 0.2 ar gyfer trethdalwyr ar gyfradd uwch, a 0.5 ar gyfer trethdalwyr cyfradd ychwanegol. Mae'r rhain yn cyfateb yn agos i'r TIE a ddefnyddiwyd gan Gomisiwn Cyllidol yr Alban (2018) yn eu rhagolygon treth incwm mwyaf diweddar ar gyfer yr Alban. Mae amcangyfrif gwahanol, sy'n tybio mwy o ymateb ymddygiadol, yn defnyddio TIE tua phen uchaf yr amcangyfrifon o'r astudiaethau sydd ar gael. Mae TIE hyn yn canfod newid ymddygiadol mewn ymateb i newidiadau yn y Gyfradd Dreth Effeithiol Ymylol a wynebwr gan y trethdalwr (h.y. faint o gynnydd o £1 mewn enillion gros sy'n cael ei golli mewn treth).

Mae'r amcangyfrifon a gyflwynwyd yn nhabl 4.1 yn dangos y byddai Llywodraeth Cymru yn cael ei gwarchod yn gymharol rhag ymateb ymddygiadol trethdalwyr Cymru os gwneir penderfyniad i newid cyfraddau treth incwm. Noder bod effeithiau 'mecanyddol' newid mewn cyfraddau treth (heb unrhyw newid ymddygiadol) yn weddol agos at yr effeithiau ar refeniw sy'n tybio ymateb ymddygiadol. Er enghraifft, byddai cynnydd o 1c ar y gyfradd sylfaenol yn codi oddeutu £184m o refeniw yn absenoldeb ymateb ymddygiadol; ni fyddai'r derbyniadau hyn yn gostwng ond ychydig i £180m hyd yn oed wrth dyblo elastigedd incwm mawr.

Tabl 4.1: Effaith opsiynau polisi treth incwm datganoledig ar refeniw yn 2019-20

		<i>Cyfradd Sylfaenol</i>					<i>Cyfradd uwch</i>					<i>Cyfradd ychwanegol</i>				
	Polisi treth Llywodraeth Cymru - newid o 10c	Effaith fecanyddol (£m) ar gyllideb Llywodraeth Cymru	Gydag ymateb ymddygiadol (£m) – heb ymateb mudol		Gwahaniaeth o ran atebolrwydd treth ar gyfer y rhai sy'n ennill y gyfradd sylfaenol ar gyfartaledd (£)	Ymfudo angenrheidiol er mwyn i'r effaith ar refeniw fod i'r gwrthwyneb	Effaith fecanyddol (£m) ar gyllideb Llywodraeth Cymru	Gydag ymateb ymddygiadol (£m) – heb ymateb mudol		Gwahaniaeth o ran atebolrwydd treth ar gyfer y rhai sy'n ennill y gyfradd uwch ar gyfartaledd (£)	Ymfudo angenrheidiol er mwyn i'r effaith ar refeniw fod i'r gwrthwyneb	Effaith fecanyddol (£m) ar gyllideb Llywodraeth Cymru	Gydag ymateb ymddygiadol (£m) – heb ymateb mudol		Gwahaniaeth o ran atebolrwydd treth ar gyfer y rhai sy'n ennill y gyfradd ychwanegol ar gyfartaledd (£)	Ymfudo angenrheidiol er mwyn i'r effaith ar refeniw fod i'r gwrthwyneb
			Canolog (TIE=0.1)	Uchel (TIE=0.2)				Canolog (TIE=0.2)	Uchel (TIE=0.4)				Canolog (TIE=0.5)	Uchel (TIE=0.75)		
+5c		919	904	888	550	548,226	138	133	127	966	21,661	28	24	21	6089	845
+4c		735	724	712	440	470,428	111	106	102	773	17,869	22	20	17	4871	701
+3c		551	544	536	330	380,661	83	80	77	579	13,833	17	15	13	3653	547
+2c		368	363	358	220	275,174	55	54	52	386	9,529	11	10	9	2436	379
+1c		184	182	180	110	150,509	28	27	26	193	4,928	6	5	5	1218	198
Dim newid		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
-1c		-184	-182	-180	-110	183,146	-28	-27	-26	-236	4,929	-6	-5	-5	-2082	167
-2c		-368	-364	-361	-221	412,079	-55	-54	-53	-472	10,290	-11	-10	-10	-4164	355
-3c		-551	-547	-540	-331	707,715	-83	-81	-79	-708	16,144	-17	-16	-15	-6245	570
-4c		-735	-730	-723	-442	1,101,896	-111	-109	-107	-944	22,560	-22	-21	-21	-8327	818
-5c		-919	-914	-906	-552	1,654,837	-138	-137	-134	-1180	29,624	-28	-27	-26	-10409	1,106

Noder: defnyddiwyd enillion cyfartalog trethdalwyr yng Nghymru i gyfrifo cynnydd treth; defnyddiwyd enillion cyfartalog trethdalwyr yng ngweddill y DU i gyfrifo gostyngiad treth.

Er mai Llywodraeth Cymru fyddai'n ysgwyddo holl effaith fecanyddol newid yn y gyfradd dreth, byddai wedi ei gwarchod i raddau helaeth rhag llawer o'r ymateb ymddygiadol, gan mai dim ond cyfran o dreth incwm sydd wedi'i datganoli. Byddai unrhyw newid i incwm a enillir oherwydd newid yng nghyfradd treth Llywodraeth Cymru yn cael mwy o effaith ar Lywodraeth y DU o ran refeniw a gedwir yn ôl o dreth incwm a chyfraniadau yswiriant gwladol. Er enghraifft, byddai gostwng y gyfradd ychwanegol yng Nghymru gan 5c yn y bunt yn costio oddeutu £28m i Lywodraeth Cymru (gan dybio dim ymateb ymddygiadol). Ond byddai unrhyw effaith gadarnhaol ar incwm trethadwy a enillwyd gan rai sy'n ennill cyflog uchel yn mynd gan fwyaf i lywodraeth y DU drwy dreth incwm uwch a Chyfraniadau Yswiriant Gwladol (NIC). Hyd yn oed wrth dybio TIE uchel, byddai amcangyfrif y gost i Lywodraeth Cymru yn parhau i fod oddeutu £26m.

Fodd bynnag, yn ogystal ag ymateb i newidiadau yn eu cyfraddau treth effeithiol ymylol, gallai trethdalwyr hefyd ymateb i newidiadau yn eu cyfradd dreth effeithiol gyfartalog (y gyfran o gyfanswm incwm trethdalwr sy'n cael ei dalu mewn treth). Mae'r math hwn o ymateb ymddygiadol yn cynnwys gadael cyflogaeth neu fynd i mewn i gyflogaeth, ac, yn bwysig yn achos Cymru, ymfudo i awdurdodaeth trethu arall. Mae tabl 4.1 hefyd yn cyflwyno newid o ran atebolrwydd treth ar gyfer trethdalwr cyffredin ar bob cyfradd ymylol o ganlyniad i newid mewn treth gan Lywodraeth Cymru. Mae'r golofn ddilynol yn dangos faint o drethdalwyr fyddai angen ymfudo o Gymru i weddill y DU (neu i'r gwrthwyneb) er mwyn i effaith refeniw unrhyw newid i gyfradd dreth benodol gael ei gwrthdroi.¹⁰ Er enghraifft, byddai cynnydd o 5c yng nghyfradd uwch treth incwm yn costio £966 i drethdalwr arferol sy'n talu cyfradd uwch, a byddai'n cymryd dros 21,000 o drethdalwyr ar y gyfradd uwch yng Nghymru i ymadael â Chymru i wrthbwysu'r £133m ychwanegol a fyddai'n cael ei chodi gan y newid yn y dreth. Byddai unrhyw newid yn y gyfradd ychwanegol yng Nghymru yn cael yr effaith fwyaf ar gyfradd dreth effeithiol gyfartalog trethdalwr a drwy hynny yn rhoi'r cymhelliant mwyaf i ymfudo i'r rhai sy'n ennill incwm uchel. Mae'r lefel ofynnol o ymfudo i wrthbwysu'r effaith ar refeniw o ganlyniad i newid yng nghyfradd y dreth ychwanegol yn weddol fychan.

Yn wahanol i system drethu ddatganoledig yr Alban, nodwedd unigryw y model Cymreig yw na fydd llywodraeth y DU yn gallu ymateb yn yr un modd i benderfyniad i dorri treth incwm gan Lywodraeth Cymru. Oherwydd y bydd unrhyw ostyngiad treth gan lywodraeth y DU hefyd yn berthnasol yng Nghymru (i'r gyfran o'r dreth incwm a gadwyd yn ôl), ni all unrhyw wahaniaeth rhwng cyfraddau treth incwm yng Nghymru a gweddill y DU gau oni fo Llywodraeth Cymru'n dymuno hynny.

¹⁰ Dylid nodi bod cyfradd y dreth gyfartalog a wynebwr gan drethdalwyr cyfradd uwch ac ychwanegol hefyd yn cael ei dylanwadu gan newidiadau i'r gyfradd sylfaenol. Felly gallai effaith ymfudo ar ostyngiad i'r gyfradd sylfaenol gynnwys trethdalwyr sydd ar gyfraddau ymylol uwch.

Mae peth tystiolaeth y gall gwahaniaethau mewn cyfraddau treth o fewn gwlad annog trethdalwyr i adleoli neu symud eu hincwm rhwng awdurdodaethau (Feld a Reulier 2008; Milligan a Smart 2015). Dadleuwyd hefyd fod cyfraddau trethi uwch yn rhwystro unigolion sy'n ennill cyflogau uchel rhag mewnfudo o wledydd eraill yn fwy nac y maent yn annog trigolion presennol i allfudo (Kleven et al. 2013). Gallai grymoedd crynodrefi hefyd gyfyngu ar ymateb mudol unigolion mewn rhai proffesiynau neu ddiwydiannau (Driessen a Sheffrin 2017).

Fodd bynnag, mae ymatebion mudol yn debygol o fod yn hynod benodol i gyd-destun, ac mae amgylchiadau penodol Cymru'n ei gwneud yn anodd tynnu casgliadau o wledydd eraill ac awdurdodaethau treth eraill. Un ffactor amlwg fydd y llif ymfudo sydd eisoes yn fawr ar draws ffin Cymru-Lloegr a amlinellwyd yn yr adran flaenorol. Mae'n bosibl y gallai penderfyniadau'r rhai sydd eisoes yn bwriadu symud i ffwrdd gael eu dylanwadu gan wahaniaethau o ran treth incwm. Gyda sawl dinas fawr yn Lloegr o fewn pellter cymudo i ffin Cymru, efallai y bydd unigolion nad ydynt yn gorfod newid swyddi ar ôl symud i ffwrdd yn gweld mwy o gymhelliant i ymfudo i Gymru er mwyn manteisio ar gyfraddau treth is. Mae nifer sylweddol o ail gartrefi yng Nghymru a Lloegr hefyd sy'n eiddo i drigolion y wlad arall. Gallai newid eu prif breswylfa i'r cyfeiriadau hyn ganiatáu i rai trethdalwyr fanteisio ar gyfraddau treth incwm is, heb wynebu costau adleoli. Byddai'r penderfyniadau hyn hefyd yn cael eu dylanwadu gan y premiwm treth gyngor a godir gan rai awdurdodau lleol yng Nghymru.

Bydd trosi incwm rhwng incwm difidend (yn parhau i gael ei drethu ar gyfraddau llywodraeth y DU) ac incwm a enillir hefyd yn ymateb ymddygiadol a fydd ar gael i rai trethdalwyr. Derbyniodd trethdalwyr â chyfanswm incwm uwchben trothwy'r gyfradd ychwanegol yng Nghymru oddeutu £220 miliwn o incwm difidend yn 2014-15. Mae corfforiadau a ysgogwyd gan drethi wedi bod yn cynyddu yn y blynyddoedd diwethaf, a gallai unrhyw newid i gyfradd treth incwm yng Nghymru effeithio ar dueddiadau o ran corfforiadau.

Modelu effaith torri'r gyfradd ychwanegol yng Nghymru

Mae'r amcangyfrifon a gyflwynir yn nhabl 4.1 yn awgrymu y bydd unrhyw ymateb mudol gan drethdalwyr Cyfradd Ychwanegol yn hynod debygol o effeithio'n sylweddol ar effeithiau refeniw newidiadau yng nghyfraddau treth Llywodraeth Cymru. Gan na allai llywodraeth y DU ymateb i doriad yn y dreth gan Lywodraeth Cymru, mae'n werth ystyried y cymhelliant fydd gan Lywodraeth Cymru i ddileu'r gyfradd ychwanegol yng Nghymru, drwy weithredu toriad o 5c. Er ei bod yn amhosibl rhagweld yn gywir beth fydd yr ymateb mudol o ganlyniad, gallwn gyfrifo'n fras yr effaith ar refeniw wrth ystyried ymateb mudol damcaniaethol.

Amcangyfrifir bod 355,000 o drethdalwyr yn talu'r gyfradd uwch yn y DU.¹¹ Dim ond oddeutu 5,000 (1.4 y cant) o'r trethdalwyr hyn sy'n byw yng Nghymru ar hyn o bryd. Mae traean yn byw yn Llundain, a thraean arall yn Ne Ddwyrain Lloegr a Dwyrain Lloegr. Mae oddeutu 54,000 yn byw yn nhri rhanbarth Lloegr sy'n ffinio â Chymru, ac mae oddeutu 78 y cant o boblogaeth y rhanbarthau hyn yn byw o fewn 50 milltir i ffin Cymru.

Yr oedd cyfartaledd incwm NS-ND trethdalwyr sy'n ennill dros £150,000 oddeutu £359,000 yn 2017-18. O'r herwydd, byddai'r trethdalwr treth ychwanegol arferol felly'n arbed dros £10,000 y flwyddyn drwy fudo mewn ymateb i doriad treth gan Lywodraeth Cymru. Gan ddefnyddio'r model a amlinellwyd yn Adran 3 a chan dybio ymateb ymddygiadol cadarnhaol yn gwrthbwysu, mae ein modelu'n awgrymu y byddai gostwng y gyfradd ychwanegol yng Nghymru yn golygu cost o oddeutu £27m yn 2019-20 i Lywodraeth Cymru. Byddai cost cynnal y toriad treth hwn yn tyfu'n araf dros amser wrth i incwm trethadwy uwchben y trothwy cyfradd ychwanegol sefydlog o £150,000 dyfu.

Mae Tabl 2 yn cyflwyno rhagamcanion am wahanol lefelau o fudo gan drethdalwyr cyfradd ychwanegol ac amcangyfrif o'r effaith y byddai'r rhain yn eu cael ar gyllideb Llywodraeth Cymru. Pe byddai oddeutu 334 o drethdalwyr (0.1 y cant o drethdalwyr gweddill y DU gydag incwm o dros £150k) yn mudo i Gymru, byddai cost y toriad i'r dreth yn cwmpo i £18 miliwn. Pe byddai 1,100 o drethdalwyr cyfradd ychwanegol arferol yn mudo, byddai cost y toriad treth yn gostwng i sero, a byddai ymateb mudol cryfach na hyn yn darparu hwb i gyllideb Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, byddai angen ymateb mudol cryf iawn i gael effaith sylweddol ar gyllideb Llywodraeth Cymru. Er enghraifft, pe byddai 5,000 o drethdalwyr cyfradd ychwanegol yn mudo, yna byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn cynyddu gan dros £100 miliwn (sy'n gyfwerth ag effaith cau'r bwlch yn y gyfradd gyflogaeth). Byddai hyn yn golygu dyblu cyfran y trethdalwyr cyfradd ychwanegol sy'n byw yng Nghymru.

¹¹ Mae gan 9,000 o drethdalwyr cyfradd ychwanegol eraill gyfeiriadau sydd un ai'n anhysbys neu dramor yn y data.

Tabl 4.2: Modelu toriad o 5c yn y gyfradd ychwanegol yng Nghymru: effeithiau refeniw ymatebion mudol amrywiol gan drethdalwyr cyfradd ychwanegol (AR) o weddill y DU

Cyfran o drethdalwyr AR gweddill y DU yn mudo i Gymru	Nifer trethdalwyr AR yn mudo i Gymru	Nifer trethdalwyr AR yng Nghymru	Cyfran Cymru o holl drethdalwyr AR y DU	Effaith yr ymateb mudol ar y gyllideb	Newid i'r gyllideb yn dilyn toriad treth
0.0%	0	5000	1.4%	£0m	£-27m
0.1%	334	5334	1.5%	£8m	£-18m
0.5%	1669	6669	1.9%	£42m	£16m
1.0%	3337	8337	2.3%	£85m	£58m
1.5%	5006	10006	2.8%	£127m	£100m
2.0%	6674	11674	3.3%	£170m	£143m
2.5%	8343	13343	3.8%	£212m	£185m
3.0%	10011	15011	4.2%	£254m	£228m

Noder: Mae trethdalwyr Cyfradd Ychwanegol gweddill y DU yn cyfeirio at drethdalwyr nad ydynt o Gymru na'r Alban, gydag incwm NS-ND uwchben trothwy'r gyfradd ychwanegol.

4.2 Diwygio'r dreth eiddo

Mae eiddo yng Nghymru yn darparu sylfaen drethu fawr ac ansymudol ac mae potensial mawr iddo o ran cynhyrchu refeniw. Fel yr amlinellwyd yn adran 2, nid yw'n cael ei drethu ar hyn o bryd mewn unrhyw ffordd sy'n adlewyrchu amlinellau'r sylfaen drethu. Ers iddi gael ei chyflwyno yn 1993, mae'r system Treth Gyngor wedi dod dan y lach, o'i chynllun cyffredinol i'r defnydd o brisiadau eiddo hanesyddol. Mae trethu trafodion eiddo ar ffurf SDLT hefyd wedi bod yn destun beirniadaeth eang.

Mae diwygio'r dreth gyngor, ac yn enwedig gwneud y system yn fwy blaengar wedi cael ei ystyried yn benodol gan lunwyr polisiâu Llywodraeth Cymru (Llywodraeth Cymru 2017a; 2017b). Byddai system fwy blaengar yn cyflwyno cyfraddau treth gyngor uwch ar gyfer eiddo â gwerth uwch neu aelwydydd sy'n ennill cyflogau uwch. Mae'r adran hon yn ystyried y diwygiadau posibl yng nghyd-destun y materion a godwyd yn yr adroddiad hwn. Er nad yw'n cyflwyno argymhellion, mae'r adran hon yn edrych ar rai o'r diwygiadau sydd wedi'u cynnig mewn manau eraill, ac yn ystyried rhai o'r effeithiau posibl a materion a allai godi yng Nghymru.

Gan ystyried y cyfnod o amser sydd wedi mynd heibio ers 2003, mae achos cryf dros ailbrisio, er mwyn i filiau treth gyngor adlewyrchu'r newidiadau sylweddol mewn prisiau tai sydd wedi digwydd yn ystod y cyfnod ers hynny. Bydd ailbrisio hefyd yn gyfle am o leiaf rywfaent o ddiwygio i strwythur y Dreth Gyngor, fel y llwyddodd Llywodraeth Cymru i'w wneud yn 2005 wrth gyflwyno band ychwanegol (Band I). Mae rhywfaint o gonsensws mewn llenyddiaeth ynghylch y cyfeiriad y gallai diwygiadau i dreth eiddo eu cymryd.

Byddai gwneud biliau treth eiddo'n fwy cymesur â gwerth eiddo yn elfen hanfodol o ddiwygiad o'r fath. Canfu'r Comisiwn Annibynnol ar Gyllid Llywodraeth Leol yng Nghymru (2016) y gellid cyfiawnhau diwygiadau i fandio, o leiaf ar sail tegwch, ac mae newid perthynoledd y dreth a godir rhwng y naw band treth gyngor yn opsiwn sy'n cael ei ystyried gan Lywodraeth Cymru (2017a). Yn dilyn argymhellion y Comisiwn ar Ddiwygio Trethi Lleol (2015) yn yr Alban, cynyddodd Llywodraeth yr Alban y cymarebau a oedd yn berthnasol o fandiau uwch (E-H) o'u cymharu â Band D, gyda biliau eiddo Band H yn cynyddu gan 22.5 y cant yn 2016 (Campbell 2016). Nid oedd hyn yn mynd cyn belled â gwneud perthynoledd y dreth yn gymesur â gwerth eiddo ym mhob band. Yng Nghymru, er mwyn adlewyrchu'n gymesur y gwahaniaethau o ran prisiau tai yng nghanol pob band, byddai angen i'r gymhareb a fyddai'n berthnasol i eiddo Band A gael ei gostwng gan dros draean, a byddai angen i filiau ar gyfer eiddo ym Mand H gynyddu 75 y cant. Byddai cynyddu nifer y bandiau hefyd yn dechrau mynd i'r afael â'r broblem o'r ystod eang o werth eiddo sydd i'w chanfod o fewn yr un bandiau, yn enwedig o ran eiddo â gwerth uwch.

Gallai diwygiadau mwy sylfaenol gael eu hystyried hefyd. Ar lefel y DU mae astudiaethau niferus wedi archwilio neu argymhell sefydlu treth safonol flynyddol ar werth eiddo ar y farchnad, yn lle Treth Gyngor (Corlett a Gardiner 2018; Leishman et al. 2014; Lawton a Reed 2013; OECD 2011; Muellbauer 2005) neu ei werth rhent blynyddol (Mirrlees 2011). Byddai'r dull hwn yn weddol debyg i'r system trethi domestig sy'n bodoli yng Ngogledd Iwerddon, lle y caiff cyfraddau rhanbarthol a lleol eu lluosio â gwerth cyfalaf trethadwy i gyfrifo biliau treth (gydag uchafswm prisiad cyfalaf o £400,000).¹² Gallai union gynllun y dreth amrywio o'r cyfrifiad syml hwn. Er enghraifft, gallai taliad safonol gael ei godi waeth beth fo gwerth eiddo (Holtham 2014); lwfans di-dreth am gyfran o werth cyfalaf (Corlett a Gardiner 2018); neu gellid codi cyfraddau cynyddol uwch am eiddo o werth uwch (Leishman et al. 2014).

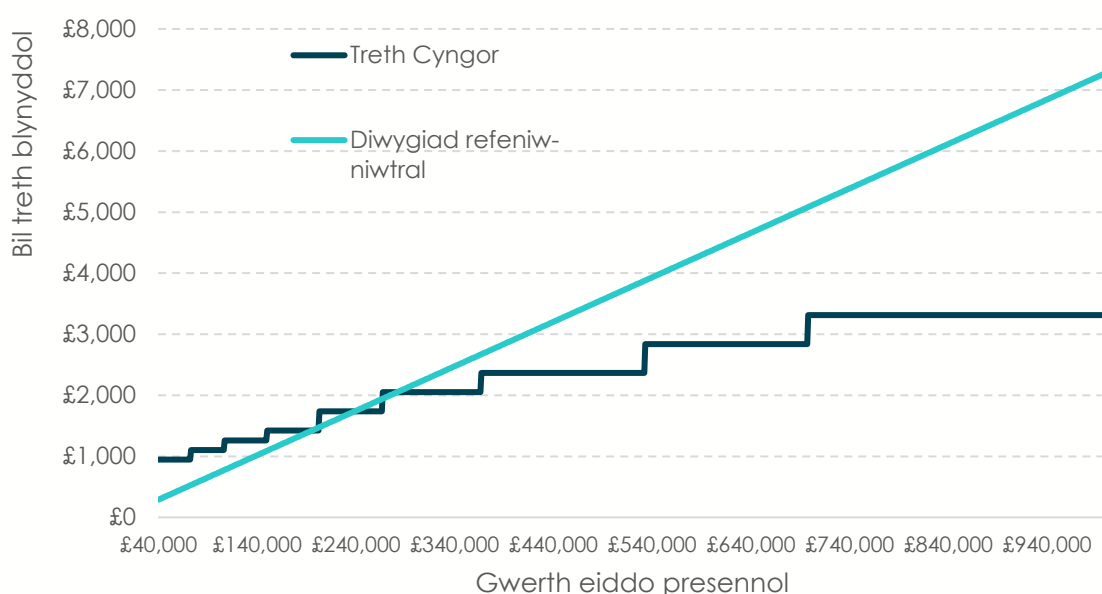
Ar sail nifer yr anheddau trethadwy a chyfartaledd gwerth tŷ yng Nghymru, byddai tâl safonol o 0.7 y cant ar werth pob eiddo yn darparu'r un faint o refeniw ag y gwna'r system Treth Gyngor ar hyn o bryd. Mae hyn yn fras yn unol ag amcangyfrifon eraill o ddiwygio refeniw-niwtral ar gyfer Cymru (Corlett a Gardiner 2018: Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru (2010), er y byddai hyn yn uwch na'r amcangyfrif o'r gyfradd ofynnol ar gyfer diwygio refeniw-

¹² Gweler: <https://www.nidirect.gov.uk/articles/how-rate-bills-are-calculated>

niwtral ar lefel y DU gyfan. Gallai cyfradd y dreth a'r strwythur gael eu haddasu i godi refereniw ychwanegol os gwneir hynny fel rhan o ddiwygio ehangach ar drethi (gweler isod).

Dengys Ffigur 3 gymhariaeth rhwng cyfartaledd biliau treth a gynhyrchir dan system bresennol y Dreth Gyngor o'i chymharu â'r dreth safonol hon o 0.7 y cant, yn ôl gwerth eiddo. Ar sail dosbarthiad pris gwerthiant tai yn 2015-16, byddai oddeutu 60 y cant o anheddau yn gweld gostyngiad o dros £200 yn eu bil treth bob blwyddyn (heb ystyried y gostyngiadau sydd ar gael dan y system gyfredol). Ar y llaw arall, byddai'r eiddo â'r gwerth uchaf yn gweld cynnydd mawr yn eu biliau treth blyneddol.

Ffigur 4.3: Treth gyngor yn erbyn 'treth safonol' ar werth eiddo



Ffynhonnell: Cyfrifiadau'r Awdur

Dylai unrhyw ddiwygiad gyflwyno mecanwaith i osgoi'r angen am ailbrisiadau costus a mawr eu heffaith yn y dyfodol. Er enghraifft, gallai gwerth asesedig tai gynyddu bob blwyddyn gyda mynegai o brisiau tai, wedi ei lyfnhau efallai i adlewyrchu tueddiadau mwy hirdymor.

Mae dadleuon cryf dros greu cyswllt agosach rhwng prisiau tai a threthiant yn y modd hwn. Mae system trethi eiddo'r DU ar hyn o bryd yn trin tai yn fwy ffafriol na buddsoddiadau eraill (a allai fod yn fwy cynhyrchiol). Gallai cyswllt o'r fath hefyd leihau'r anwadawlch o ran prisiau tai a gallai fod yn arbennig o ddeniadol mwn achosion lle y mae buddsoddiad cyhoeddus lleol neu genedlaethol wedi rhoi hwb i werth eiddo. Er enghraifft, ar lefel leol, mae Wang et al. (2015) yn canfod cydberthynas gadarnhaol rhwng cludiant cyhoeddus (sef llwybrau bysiau Caerdydd) a gwerth tir preifat, yn enwedig ar gyfer eiddo drutach.

Byddai diwygio sylfaenol ar drethi eiddo yn anodd yn wleidyddol, wrth gwrs, sef y prif reswm pam nad oed diwygio wedi digwydd ar draws y DU. Byddai ailbrisio a diwygio'n golygu bod

rhai pobl ar eu colled ac eraill ar eu hennill yn anorfod. Hefyd, gan fod y Dreth Gyngor yn rhan sylfaenol o'r system gyffredinol ar gyfer ariannu llywodraeth leol, byddai ei diwygio'n cael effaith anorfod ar lawer o fuddiannau gwleidyddol. O'r herwydd, bydd angen ystyried yn ofalus yr effeithiau dosbarthiadol rhwng gwahanol bobl a gwahanol lefydd.

Er y byddai system treth eiddo fwy blaengar yn debygol o fod yn fwy blaengar o ran incwm aelwydydd, nid unigolion ar incwm uwch yn unig a allai fod ar eu colled (Mirrlees 2011). Gan gydnabod hyn, byddai gostwng biliau treth ar eiddo mewn bandiau is yn lleihau'r galw am Gynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor, a allai gael ei defnyddio i ddigolledu aelwydydd ar incwm isel a fyddai'n wynebu biliau treth eiddo uwch. Byddai caniatáu gohirio taliadau, neu dalu ar ffurf cyfranddaliadau ecwiti mewn eiddo, hefyd yn rhoi gwarchodaeth bellach i aelwydydd hŷn sydd â mwy o asedau nac arian.

Bydd effeithiau diwygio hefyd yn amrywio'n fawr rhwng awdurdodau lleol. Byddai'r cynnydd mwyaf yn y dreth yn debygol o fod wedi cronni yn yr awdurdodau lleol lle y mae eiddo o'r gwerth uchaf, sef Caerdydd, Bro Morgannwg a Sir Fynwy. Dadleuodd y Comisiwn Annibynnol ar Gyllid Llywodraeth Leol yng Nghymru (2016) y dylai diwygio bandiau ddigwydd ar lefel is-genedlaethol, i osgoi ailddosbarthu mawr ar filiau o un rhan o'r wlad i'r llall. Mae Corlett a Gardiner (2018) yn modelu'r posibilrwydd o gyflwyno lwfans rhanbarthol-benodol i bob eiddo, o bosibl yn cydgyfeirio dros amser.

Mae Treth Gyngor ar hyn o bryd yn ffynhonnell refeniw sefydlog iawn ar gyfer cyllidebau awdurdodau lleol. Gallai creu cyswllt cryfach rhwng trethi a phrisiau tai gynyddu anwadalwch y refeniw treth. Wrth gynnig treth eiddo ddiwygiedig ar lefel y DU, mae Muellbauer (2005) yn dadlau y dylai oddeutu "75 y cant o'r refeniw fynd i lywodraeth ganolog, o ystyried ansefydlogrwydd refeniw o'r fath". Er, efallai na fydd system rhannu refeniw o'r fath yn bosibl yng Nghymru, bydd angen i unrhyw ddiwygio ar y Dreth Gyngor gael ei gyflwyno ochr yn ochr â diwygiadau ehangach o ran grantiau llywodraeth leol, a byddai angen ystyried gallu cyfyngedig Llywodraeth Cymru i lyfnhau'r anwadalwch yng nghyswllt refeniw cyfredol.

Dylai'r cyfle ar gyfer ymreolaeth leol dan unrhyw ddiwygio ar y dreth eiddo hefyd dderbyn ystyriaeth. Yn ei diweddariad ar ddiwygiadau i gyllid llywodraeth leol (2017b) dywedodd Llywodraeth Cymru fod yn rhaid i awdurdodau lleol barhau'n atebol i'w hetholwyr lleol am y dewisiadau a wnânt. Yng Ngogledd Iwerddon, cyflawnir ymreolaeth leol drwy gyfuniad o drethi rhanbarthol (a osodir gan Gynulliad Gogledd Iwerddon) a chyfraddau lleol (a osodir gan gynghorau lleol). Dan Dreth Eiddo Lleol Gweriniaeth Iwerddon, caiff awdurdodau lleol amrywio'r cyfraddau treth a gymhwysir i werth cyfalaf gan hyd at 15 y cant i'r naill gyfeiriad a'r llall.

Dull gweithredu integredig

Gan eu bod yn rhwystro trafodion sydd o fudd i'r ddwy ochr, pery achos economaidd dros leihau trethi trafodaethol ar eiddo. Gallai trethi eiddo cylchol gael eu diwygio i gynyddu refeniw, i ganiatáu gostwng refeniw o'r dreth Trafodiadau Tir ar eiddo preswyl. Un dull fyddai cynyddu trothwy cychwynnol LTT ymhellach, heb gynyddu cyfraddau ar gyfer eiddo â gwerth uwch iddynt. Gan fod cyfraddau LTT wedi eu cyfalafu gan fwyaf i werth eiddo, byddai gostwng cyfraddau LTT yn cyfyngu peth o'r effaith ar brisiau tai a fyddai'n cael ei hachosi gan system dreth gylchol fwy blaengar.

Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn ystyried yr achos dros "symud cydbwysedd trethiant o incwm tuag at eiddo" (2017a). Mae achos economaidd cryf dros drethu tir ac eiddo gan fod trethi o'r fath yn anodd eu hosgoi a bod y cyflenwad yn llawer llai ymatebol i drethi na'r cyflenwad llafur. Fe wnaeth y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD) ddisgrifio trethi cylchol ar eiddo fel "y dreth leiaf niweidiol" (2011) Yn y cyfamser, mewn astudiaeth o 21 o wledydd OECD o 1971 i 2004, canfu Arnold (2008) mai trethi eiddo oedd y rhai mwyaf cefnogol i dwf, tra bod trethi incwm yn cael eu cysylltu'n gyffredinol â thwf economaidd is.

Ar lefel Cymru, gallai cynyddu refeniw drwy ddiwygio trethi eiddo gan oddeutu £218m (yn fras, cynnydd o 14 y cant ar refeniw cyfredol y Dreth Gyngor) ganiatáu ar gyfer gostyngiad o 1c ym mhob cyfradd treth incwm. Gallai hyn alluogi Llywodraeth Cymru i roi hwb i swyddi a thwf yng Nghymru, drwy'r effeithiau ymddygiadol a ddisgrifiwyd yn gynharach yn yr adroddiad hwn. Yn bwysig iawn, gallai cynnydd mewn trethi eiddo ar eiddo â gwerth uchel hefyd gael eu cyflwyno ar y cyd â gostyngiadau yng nghyfradd ychwanegol treth incwm i wneud diwygiadau o'r fath yn decach ac yn fwy derbyniol yn wleidyddol.

Yn olaf, mae dau fater trawsffiniol y byddai angen eu hystyried hefyd yn y cydbwysedd rhwng trethu eiddo ac incwm. Yn gyntaf, gallai trethi uwch ar ail gartrefi a chyfraddau treth incwm is annog mwy o unigolion y ddatgan eu cyfeiriad yng Nghymru fel eu prif breswylfa, gan ddod yn gymwys i dalu cyfraddau treth incwm Cymru. Ac yn ail, gallai cyfansoddiad llif ymfudo dros ffiniau Cymru gael ei ddylanwadu gan lefel trethiant gwahanol ar incwm ac eiddo. Gallai graddedigion a phobl iau ei chanfod yn fwy deniadol i aros, dychwelyd neu symud i Gymru os bydd treth incwm yn is, tra byddant yn llai tebygol o fyw mewn eiddo drud, neu fod yn berchen ar eiddo o'r fath, a allai fod yn destun biliau treth llawer uwch.

4.3 Trethu eiddo masnachol

Mae'r ymarferion ailbrizio aml a gynhelir ar y sylfaen dreth annomestig (NDR) yn golygu fod trethi eiddo masnachol wedi osgoi rhai o ddiffygion gwaethaf y system Treth Gyngor. Yn y cyswllt hwn, mae'r refeniw a godir yn adlewyrchu mwy ar newidiadau yn y farchnad eiddo. O bersbectif economaidd, fodd bynnag, un gwendid yn y system NDR yw ei bod yn dreth ar *fewnbwn* i broses gynhyrchol busnesau (h.y. eiddo busnes) ac felly'n ystumio penderfyniadau a wneir gan gwmnïau. Mae gweithgarwch economaidd wedi'i sgiwio'n artiffisial i ffwrdd oddi wrth gynhyrchu eiddo-ddwys gan drethi o'r fath, a all fod yn rhwystr i fuddsoddiad (Mirrlees 2011). Byddai Treth ar Werth Tir o bosibl yn fwy effeithlon yn economaidd, a gellid ei chyflwyno'n raddol fel elfen yn y system trethi busnes (Muellbauer 2005). Fel gyda diwygio'r Dreth Gyngor, byddai effeithiau symud tuag at system o drethu gwerth tir yn amrywio rhwng gwahanol eiddo a sectorau, ac ar draws awdurdodau lleol. Byddai perchnogion eiddo datblygedig iawn ar eu hennill o gymharu â thir wedi ei dan-ddatblygu tra y byddai busnesau wedi'u lleoli mewn ardaloedd o amddifadedd gyda phrisiau tir isel, yn manteisio. Mae Llywodraeth Cymru (2017a) eisoes wedi amlinellu ei bwriad i archwilio dichonoldeb treth ar werth tir yn lle refeniw NDR yng Nghymru, er ei bod yn cydnabod y rhwystrau gweinyddol sylweddol.

Heb ymgymryd â diwygiad sylfaenol o'r fath, mae nifer o gynigion yn cael eu hystyried neu eu gweithredu ar hyn o bryd gan Lywodraeth Cymru i wella effeithlonrwydd y system NDR (ibid. T.15) fel diwygio'r cymorth i fusnesau bach. Yn ogystal, fe wnaeth Adolygiad Barclay 2017 o NDR yn yr Alban hefyd argymhell nifer o fesurau i gefnogi twf economaidd, a allai helpu i dyfu'r sylfaen drethu dros amser. Er enghraifft, argymhellodd oedi o 12 mis cyn cynyddu cyfraddau pan gaiff eiddo presennol ei ehangu neu ei wella a chyn i gyfraddau fod yn berthnasol i eiddo newydd ei adeiladu, cynigion a allai leihau rhywfaint ar y rhwystrau presennol a'r ffactorau sy'n gwrth-annog buddsoddiad.

Fel yr amlinellwyd yn adran 2.4 mae cyfansoddiad y sylfaen dreth NDR yng Nghymru ar hyn o bryd yn wahanol iawn i'r un yn Lloegr. O ran cyfartaledd gwerth eiddo a chyfanswm gwerth ardrethol, mae'r bwlch mwyaf rhwng Cymru a Lloegr yn y sector swyddfeydd, sydd efallai'n cyflwyno cyfle i dyfu ei gyfraniad at y sylfaen drethu yng Nghymru. Er bod nifer cynyddol o eiddo trethadwy yn y sector swyddfeydd, gallai cynyddu cyfartaledd gwerth trethadwy'r eiddo fod yn ffocws, er enghraifft drwy gymhell gwelliannau i eiddo presennol neu wella seilwaith a darpariaeth gwasanaethau i annog datblygiadau eiddo newydd.

Fel gyda threthi eiddo domestig, dylid ystyried y sylfaen dreth NDR hefyd ar y cyd â strwythur LTT masnachol. Er enghraifft, gan fod y sylfaen dreth NDR yn dibynnu'n drwm ar eiddo â gwerth uchel, gallai cyfraddau LTT a godir ar drafodion masnachol â gwerth uwch effeithio ar sylfaen dreth NDR dros amser.

Mewn rhannau eraill o'r DU mae'r system drethi busnes wedi bod yn destun diwygiadau sylweddol a pharhaus. Yn fwyaf arwyddocaol mae ymdrechion Lloegr a'r Alban i greu 'cymhelliad ariannol' i awdurdodau lleol hyrwyddo datblygu economaidd lleol. Yr oedd y Cynllun Cadw Trethi Busnes (BRRS) yn Lloegr yn caniatáu i gynghorau gadw hyd at 50 y cant o'r twf yn y cyfraddau busnes lleol, mewn termau real, neu ysgwyddo hyd at 50 y cant o unrhyw ostyngiadau mewn termau real (Amin-Smith et al. 2018), ac mae'r cyfrannau hyn yn mynd i gynyddu yn y dyfodol. Yn yr Alban, caiff awdurdodau lleol eu gwobrwyo am gyflawni twf mewn refeniw goruwch targedau a osodwyd ond maent yn cael eu gwarchod rhag perfformio'n wael (Kapitsinis a Luchinskaya 2018). Yng Nghymru, fodd bynnag, caiff yr holl refeniw ei gyfuno a'i ailddosbarthu i awdurdodau lleol. Mae mecanwaith ailddosbarthu cryf yn y system NDR gyfredol (ibid.) ac mae tueddiadau yn nhwff y sylfaen dreth yn amrywio'n fawr rhwng awdurdodau lleol (gweler ffigur 2.29). Fel yr awgrymwyd gan Adolygiad Travers (2016) gallai cynyddu cyfran y refeniw a gedir gan awdurdodau lleol eu cymell i dyfu eu sylfaen dreth NDR, a allai gael dylanwad cadarnhaol ar y sylfaen dreth NDR gyffredinol yng Nghymru. Byddai hyn yn cywiro'r anghysondeb yn y system gyfredol sef bod awdurdodau lleol yn cael refeniw treth gyngor o ddatblygu eiddo preswyl ond yn gweld dim effaith uniongyrchol ar eu cyllideb o ganlyniad i ddatblygu eiddo busnes. Wrth i Kapitsinis and Luchinskaya (2018) archwilio, gallai cynllun cymell ennill-cyfran NDR fod yn opsiwn deniadol ar lefel ranbarthol e.e. ar gyfer dinas-ranbarthau, i wobrwyo twf economaidd o ganlyniad i gydweithio.

Fodd bynnag, gan y canfuwyd nad yw newidiadau yn refeniw trethi busnes ar draws Lloegr yn cyfateb i dwf mewn poblogaeth neu dwf economaidd (Amin-Smith et al 2018), ni fyddai cadw mwy yn lleol o angenrheidrwydd yn arwain at dwf economaidd uwch. Mae'r BRRS yn Lloegr hefyd yn gwaredu effeithiau ailbrisiadau, sy'n golygu'r cymhelliad a ddarparwyd i awdurdodau lleol i gynyddu'r swm y gofod llawr ar gyfer busnesau, yn hytrach na chynyddu gwerth eiddo (Amin-Smith a Phillips 2017). Fel yr amlinellir yn adran 2.4, yng nghyfartaledd gwerth eiddo y mae sylfaen drethu Cymru eu ei hôl hi o gymharu â sylfaen drethu Lloegr. Byddai awdurdodau lleol a oedd yn wannach yn economaidd yn canfod cymhelliad i ganiatáu datblygu gweithgareddau gwerth is, yn lle denu busnesau o werth uwch a rhai mwy cynhyrchiol (Bessis 2017). Dylai unrhyw ddiwygio yn y maes hwn felly sicrhau bod cymhellion wedi'u halinio'n briodol gydag amcanion economaidd Llywodraeth Cymru.

4.4 Trethi newydd

Yn ogystal â'r trethi datganoledig a'r trethi lleol sydd dan ei rheolaeth, mae Deddf Cymru 2014 hefyd yn gwneud darpariaeth ar gyfer creu trethi newydd yng Nghymru, yn amodol ar gymeradwyaeth Tŷ'r Cyffredin a'r Cynulliad Cenedlaethol. Bydd unrhyw gynigion a wneir yn

cael eu hasesu yn erbyn amrywiaeth o feini prawf, o alinio gyda chyfrifoldebau datganoledig i'r effaith ar bolisi macro-economaidd neu gyllidol y DU (Llywodraeth y DU 2014). Yr oedd *Adroddiad Polisi Trethu Cymru* gan Lywodraeth Cymru (2017) yn nodi rhestr fer o bedair treth arfaethedig newydd y byddai'n eu harchwilio. Ym mis Chwefror, cyhoeddwyd y byddai treth ar dir gwag yn cael ei chynnig i lywodraeth y DU i brofi'r dyfroedd o ran y broses o gyflwyno treth newydd.¹³

Er y byddai rhwystrau deddfwriaethol a gweinyddol sylweddol, mae'r gallu i gyflwyno trethi newydd yn darparu ysgogiad polisi newydd i ddylanwadu ar economi, cymdeithas ac amgylchedd Cymru (Sefydliad Bevan 2016). Yng nghyd-destun sylfaen drethu Cymru'n gyffredinol a chyllideb Cymru, fodd bynnag, mae'r ffrydiau referniw yn codi o'r rhan fwyaf o drethi newydd yn debygol o fod yn isel. Byddai rhai trethi a awgrymwyd mewn sefyllfa dda i gael eu neilltuo ar gyfer blaenoriaethau gwariant penodol (yn lle ariannu gwariant cyffredinol) tra gallai eraill fod yn addas i gael ei rheoli gan awdurdodau lleol (e.e. treth dwristiaeth leol).

Er yn aml yn derbyn beirniadaeth gan economegwyr, mae'r syniad o godiadau trethi wedi'u neilltuo yn ennill ei blwy ar lefel y DU (Giles 2018). Mae symbolaeth cysylltu treth newydd â gwasanaeth cyhoeddus penodol yn golygu y gallai fod yn haws yn wleidyddol i godi cyllid ychwanegol yn y modd hwn. Er enghraifft, byddai cynnydd o 1c ym mhob cyfradd treth incwm yng Nghymru yn ariannu, yn fras, cynnydd o 3 y cant yng ngwariant craidd y GIG yn 2019-20. Byddai neilltuo ar gyfer gwariant ieuchyd yn llai problematig o bersbectif rheoli cyllideb oherwydd bod gwariant o'r fath eisoes yn cyfrif am bron i hanner cyllideb adnoddau Llywodraeth Cymru. Gallai lefelau isel o ddealltwriaeth ymysg y cyhoedd am wasanaethau sydd wedi eu datganoli a heb eu datganoli ei gwneud yn bwysicach i Lywodraeth Cymru esbonio sut y byddai cynnydd mewn trethi'n talu am welliannau mewn gwasanaethau datganoledig.

Un o'r pedwar syniad ar gyfer trethi newydd a nodwyd gan Lywodraeth Cymru oedd ardoll gofal cymdeithasol, sydd o bosibl â'r potensial mwyaf o ran codi referniw, ac mae Holtham (2017) yn cynnig cynllun o yswiriant gorfodol i dalu cost y galw cynyddol am ofal cymdeithasol. Yng nghyd-destun y risgiau o ran demograffeg a drafodwyd yn yr adroddiad hwn, mae nifer o resymau cadarn pam y dylai cynllun o'r fath fod yn gyfrannol yn hytrach na chael eu hariannu gan gynnydd cyffredinol mewn trethi. Yn benodol, ni fyddai'r fframwaith cyllidol presennol yng Nghymru yn darparu iawndal i grant bloc Cymru am unrhyw lefelau cynyddol o angen gwario pe byddai gwell trefniadau gofal cymdeithasol yng Nghymru'n rhoi cymhelliad i fwy o bobl hŷn symud o weddill y DU ((ibid.). Gan y gall unigolion symud ar draws ffin Cymru a Lloegr sawl gwaith yn ystod eu bywydau, gallai'r cynllun hefyd fod yn ddewisol ar gyfer y rhai sy'n byw yng

¹³ <http://gov.wales/funding/fiscal-reform/welsh-taxes/developing-new-taxes/?lang=en>

ngweddill y DU sy'n bwriadu dychwelyd neu ymddeol i Gymru, gan eu galluog i wneud cyfraniadau pan fo'u hincwm ar ei uchaf (gwelir ffigur 3.11)

4.5 Polisiâu ehangach Llywodraeth Cymru

Mae'r risgiau a'r cyfleoedd a drafodir yn yr adroddiad hwn yn cyflwyno llawer o heriau traws-adrannol i Lywodraeth Cymru. Ar wahân i bolisi trethu Llywodraeth Cymru, bydd polisiâu'n ymwneud â'r economi, sgiliau, addysg a thai (ymysg eraill) yn dylanwadu'n uniongyrchol ar berfformiad sylfaen dreth Cymru. Dylid dadansoddi'r potensial ar gyfer cyfaddawdu a dewisiadau polisi anodd gael eu dadansoddi a'u trafod yn strategol.

Oherwydd natur gynyddol y dreth gyngor a'r lwfans personol uchel, tueddiadau cymharol o ran incwm trethdalwyr sy'n ennill cyflog uchel yng Nghymru incwm trethdalwyr sy' ennill cyflog uchel yng Nghymru a fydd yn cael yr effaith fwyaf yn hirdymor ar sylfaen treth cyngor y DU. Er enghraifft, tra bo trethdalwr yn y 90^{fed} canradd yng Nghymru yn ennill 3.6 gwaith yn fwy na threthdalwr yn y 10^{fed} canradd, bydd yn talu dros 21 *gwaith* mwy o dreth incwm i Lywodraeth Cymru. Mae hyn yn golygu bod ansawdd a lefelau cyflog swyddi, yn hytrach na nifer swyddi'n unig, yn dod yn bwysicach o ran ehangu'r sylfaen drethu ddatganoledig, a byddai polisiâu economaidd a luniwyd i gyflymu twf refeniw treth yn canolbwyntio ar greu a chadw swyddi â chyflogau uwch. Mae hyn tynnu sylw at y rhyngweithio niferus sydd rhwng polisi trethu a meysydd polisi ehangach.

Mae'r berthynas rhwng sylfaen drethu Cymru, mudo a llif cymudwyr trawsffiniol hefyd yn codi cwestiynau o ran polisiâu ehangach Llywodraeth Cymru. Er enghraifft, gallai ysgogiadau polisi addysg uwch (fel y rhai'n ymwneud â ffioedd a grantiau) gael eu defnyddio i gymell graddedigion i aros yng Nghymru, gan sicrhau eu bod yn cyfrannu at sylfaen drethu Cymru. Byddai unrhyw strategaeth neu bolisi treth a luniwyd i ddenu a chadw unigolion sy'n ennill cyflogau uwch o weddill y DU hefyd yn dibynnu ar argaeledd datblygiadau tai addas, ond byddai angen i unrhyw ddatblygiadau o'r fath fod yn sensitif i ddaearyddiaeth ardal, ystyried yr effaith ar drafndiaeth, gwasanaethau cyhoeddus lleol, systemau cludiant a'r iaith Gymraeg, a bod yn gymesur â'r agen lleol am dai. Bydd gallu trethdalwyr Cymru i gymudo i swyddi sy'n talu cyflogau uchel mewn dinasoedd yn Lloegr a pharhau i gyfrannau at sylfaen drethu Cymru hefyd yn dibynnu ar y seilwaith cludiant. Felly dylai'r effeithiau ar sylfaen drethu Cymru o ganlyniad i newid yn y llif ymfudo a chymudo gael eu gosod yn erbyn y potensial ar gyfer ymrwymadau gwariant uwch a chostau amgylcheddol, cymdeithasol a diwylliannol eraill.

Bydd polisi trethu hefyd yn effeithio ar amcanion polisi ehangach Llywodraeth Cymru, drwy ddylanwadu ar ymddygiad unigolion a chwmnïau. Yn y cyswllt hwn, dylai llunwyr polisiâu a'r

gymuned wleidyddol ehangach ystyried i ba raddau y dylid defnyddio'r polisi trethu ei hun i gyflawni amcanion polisi ehangach, neu a ddylai polisi trethu gael ei lunio'n bennaf i sicrhau'r refeniw uchaf posibl dros y cyfnod canoli i hir, i ddarparu mwy o adnoddau ar gyfer cyllideb Cymru i fynd i'r afael â blaenoriaethau drwy'r ochr wariant. Er enghraifft, gallai creu gormod o gymhellion treth wrth lunio treth gynyddu cymhlethdod cyffredinol y system a gweithio yn erbyn sicrhau'r refeniw uchaf posibl.

5. Casgliad

Mae newidiadau parhaus i fframwaith cyllidol Cymru'n cynrychioli newid sylweddol o ran datganoli yng Nghymru. Gyda dros un rhan o bump o gyllideb Cymru'n dod o refferniw o'i ffynonellau ei hun, bydd pleidiau gwleidyddol yn gallu cyflwyno pecynnau polisi sy'n cystadlu â'i gilydd ar drethi Cymreig a gwasanaethau cyhoeddus yn etholiadau'r Cynulliad. Yn ogystal, bydd perfformiad economi Cymru'n dod yn benderfynydd pwysig o ran faint o arian sydd gan Lywodraeth Cymru i'w wario ar wasanaethau cyhoeddus.

Mae'r adroddiad hwn wedi amlinellu'r gwahaniaethau sylweddol sy'n bodoli ar hyn o bryd rhwng sylfaen drethu Cymru a rhai gweddill y DU. Gyda llai o unigolion sy'n ennill cyflogau uchel yn byw yng Nghymru, caiff llai o dreth incwm ei chodi fesul person ar gyfartaledd, ac mae cyfran lawer llai o dreth incwm yn cael ei chodi ar gyfraddau uwch a chyfraddau ychwanegol. Yn yr un modd, mae gwerthoedd cyfartalog is ar eiddo domestig ac annomestig yn golygu gwahaniaethau sylweddol yn sylfeini treth eiddo masnachol a phreswyl yng Nghymru a gweddill y DU. Er y bu'r gwahaniaethau hyn o ddiddordeb yn y gorffennol, erbyn hyn maent yn hynod berthnasol mewn dadleuon ynghylch datblygu polisïau addas ar gyfer sylfaen drethu Cymru.

Bydd perfformiad sylfaen drethu Cymru o'i sefyllfa bresennol hefyd yn bwysig o ran cynaliadwyedd cyllideb Llywodraeth Cymru. Fel yr archwiliwyd yn Adran 3 yr adroddiad hwn, gallai tueddiadau yn economi a demograffeg Cymru i'r dyfodol olygu gostyngiad neu gynydd yn yr arian ar gael i'w wario ar wasanaethau datganoledig.

Mae'r risgiau a'r cyfleoedd y tynnwyd sylw atynt yn yr adroddiad hwn wedi'u llunio i ganolbwyntio sylw ar y ffyrdd y gall Llywodraeth Cymru reoli'n llwyddiannus y risg gynyddol sy'n rhan annatod o ddatganoli cyllidol. Gan gydnabod y rhwystrau deddfwriaethol, gweinyddol a gwleidyddol posibl, yn awr mae gan Lywodraeth Cymru gyfle i lywio'i llwybr ei hun ar bolisi trethu yng Nghymru, a bydd angen i lunwyr polisïau ystyried sut orau i godi refferniw o sylfaen drethu Cymru i dalu am wasanaethau cyhoeddus datganoledig.

Cyfeiriadau

Amin-Smith, N., Phillips, D. & Simpson, P. (2018). **Spending needs, tax revenue capacity and the business rates retention scheme**. Llundain: Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid (IFS)

Amin-Smith, N. & Phillips, D. (2017). **The Business Rates Revaluation, Appeals and Local Revenue Retention**. IFS Briefing Note BN193. Llundain: Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid (IFS)

Arnold, J. (2008). **Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries**. OECD Economics Department Working Paper 643.

Bakhshi, H., Downing, J. M., Osborne, M. A. & Schneider, P. (2017). **The Future of Skills: Employment in 2030**. Llundain: Nesta.

Prifysgol Bangor (2017) **Gwaith Craffu a Sicrhau Annibynnol ar Ragolygon Trethi Datganoledig i Gymru**, Adroddiad Terfynol, Hydref 2017.

Adolygiad Barclay (2017). **Adroddiad Adolygiad Barclay o Ardrethi Annomestig, Awst 2017**. 22 Awst 2017.

Bell, D. & Eiser, D. (2016). **Migration and fiscal policy as factors explaining the labour-market resilience of UK regions to the Great Recession**. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 9, 197-215.

Bell, M., Bristow, D. & Martin, S. (2017). **Dyfodol Gwaith yng Nghymru** Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru. Tachwedd 2017

Bessis, H. (2017). **Business rates: maximising the growth incentive across the country**. Centre for Cities.

Sefydliad Bevan (2016). **Tax for Good: New taxes for a better Wales**. Cyrchwyd o: <https://41ydvd1cuyvlonsm03mpf21pub-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/06/Tax-for-Good-Devolved-taxes-for-a-better-Wales.pdf>

Brakman, S., Garretsen, H. & Kohl, T. (2017). **Consequences of Brexit and Options for a Global Britain**, CESifo Working Paper No. 6648.

Browne, J. & Phillips, D. (2017). **Estimating the responsiveness of top incomes to tax: a summary of three new papers**. IFS Briefing Note.

Bristow, G., Pill, M., Davies, Rh. & Drinkwater, S. (2011). **Symudoledd Graddedigion Cymru, adroddiad ymchwil SKOPE/WISERD**. Caerdydd: Prifysgol Caerdydd.

Campbell, A. (2016). **Scottish Government proposals for Council Tax reform**. SPICe Financial Scrutiny Unit Briefing. Mawrth 2016.

Centre for Cities (2018). **Cities Outlook 2018**. Llundain: Centre for Cities.

Clarke, S. (2017). **Get a Move On? The decline in regional job-to-job moves and its impact on productivity and pay**. Resolution Foundation Briefing, Awst 2017.

Commission on Local Tax Reform (2015). **Just Change: A New Approach to Local Taxation**. Final Report. Rhagfyr 2015.

Corlett A. and Gardiner L. (2018). **Home affairs: options for reforming property taxation**. Llundain: Resolution Foundation.

Demos (2017). **Making the most of Brexit**. Mawrth 2017.

Dhingra, S., Huang, H., Ottaviano, G., Pessoa, J.P., Sampson, T., & Van Reenen, J. (2017a) **The costs and benefits of leaving the EU: trade effects**. CEP Discussion Paper No. 1478.

Dhingra, S., Machin, S & Overman, H. (2017b). **Local Economic Effects of Brexit**. National Institute Economic Review. Rhif. 242 Tachwedd 2017.

Driessen, G. A. & Sheffrin, S. M. (2016). **Agglomeration, Tax Differentials, and the Mobility of Professional Athletes**. Public Finance Review, 45(2), 283-302.

Ebell, M. & Warren, J. (2016). **The long-term economic impact of leaving the EU**. National Institute Economic Review, No. 236, 121-138.

Emmerson, C., Johnson, P., Mitchell, I., & Phillips, D. (2016). **Brexit and the UK's public finances**. IFS Report R116, Llundain: Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid (IFS)

Feld, L. P. and Reulier, E. (2008). **Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons**. German Economic Review, 10(1), 91-114.

Frey, C. B. and Osborne, M. A. (2017). **The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?** Technological Forecasting and Social Change, 114(C), 254-280.

Giles, C. (2018). **Should there be a ring-fenced tax to fund the NHS?** Financial Times, Ionawr 10, 2018.

Haldane, A. (2015). **'Labour's Share'**, Speech by Andrew Haldane, chief economist, Bank of England, Trades Union Congress, Llundain 12 Tachwedd 2015. Cyrchwyd o: <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/labours-share>

Holtham, G. (2017). **The promise of social care**. Hodge Economic Research Project. Cyrchwyd o: <http://welsheconomicchallenge.com/wp-content/uploads/WNIfund-Proposal-Social-care.pdf>

Holtham, G. (2014). **Trethu yng Nghymru, Papur Seneddol SMC**. Caerdydd: Y Sefydliad Materion Cymreig.

Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru (2010). **Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru. Adroddiad Terfynol**.

Y Comisiwn Annibynnol ar Gyllid Llywodraeth Leol Cymru (2016). **Uchelgais ar gyfer newid: Anelu'n uwch**. CIPFA.

Kapitsinis, N. and Luchinskaya, D. (2018). Trethi busnes yng Nghymru, bargeinion cadw lleol a thwf rhanbarthol Adroddiad Polisi, Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025

Kleven, H. J., Landais, C. and Saez, E. (2013). **Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market**. American Economic Review, 103(5), 1892-1924.

Lawton, K. and Reed, H. (2013). **Property and wealth taxes in the UK: The context for reform**. Institute for Public Policy Research, Mawrth 2013.

Leishman, C., Bramley, G., Stephens, M., Watkins, D., & Young, G. (2014). **After the Council Tax: Impacts of Property Tax Reform on People, Places and House Prices**. Sefydliad Joseph Rowntree, Mawrth 2014

Los, D., Mccann, P., Springford, J, & Thissen, M. (2017). **The mismatch between local voting and the local economic consequences of Brexit**. Regional Studies, 51(5), 786-799.

Meen, G. (1999). **Regional House Prices and the Ripple Effect: A New Interpretation**. Housing Studies, 14(6), 733-753.

Milligan K. and Smart, M. (2015). **Provincial Taxation of High Incomes: the effects on progressivity and tax revenue**. Institute for Research on Public Policy. Tachwedd 2015

Mirrlees et al. (2011). **Tax by design**. Llundain: Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid (IFS)

Muellbauer, J. (2005). **Property Taxation and the Economy**, in D Maxwell and A. Vigor (eds.) *Land Value Tax: Worth the transition?* Institute for Public Policy Research.

OECD (2016). **The economic consequences of Brexit: a taxing decision**. OECD Economic Policy Papers, No.16.

OECD (2011). **Economic Surveys: United Kingdom**. Mawrth 2011.

O'leary, N. & Sloane, P. (2008). **Rates of Return to Degrees across British Regions**. Regional Studies, 42(2), 199-213.

Poole, E. G., Ifan, G., & Phillips, D. (2017). **Fair Funding for Taxing Times? Assessing the Fiscal Framework Agreement**. Canolfan Llywodraethu Cymru, Prifysgol Caerdydd.
Cyrchwyd o: <http://sites.cardiff.ac.uk/wgc/files/2016/11/Fair-Funding-for-Taxing-Times-Assessing-the-Fiscal-Framework-Agreement.pdf>

PWC (2017). **The impact of Brexit on (Global) Trade**.

Roberts, C., Lawrence, M. & King, L. (2017). **Managing Automation: Employment, inequality and ethics in the digital age**. IPPR Commission on Economic Justice.

Scottish Fiscal Commission (2018). **How we forecast behavioural responses to income tax policy**. Mawrth 2018. Cyrchwyd o: <http://www.fiscalcommission.scot/media/1223/how-we-forecast-behavioural-responses-to-income-tax-policy-march-2018.pdf>

Wang, Y., Potoglou, D., Orford, S., & Gong, Y. (2015). **Bus stop, property price and land value tax: a multilevel hedonic analysis with quantile calibration**. Land Use Policy, 42, 381-391.

Llywodraeth Cymru (2017a). **Adroddiad Polisi Trethu Cymru**. Hydref 2017, WG33114

Llywodraeth Cymru (2017b) **Diwygio Cyllid Llywodraeth Leol yng Nghymru: Diweddariad**. Hydref 2017, WG33275

Winters, L.A. 2016. **Brexit and the regions: a lighter shade of dark**. UK in a Changing Union Blog. Cyrchwyd o: <http://ukandeu.ac.uk/brexit-and-the-regions-a-lighter-shade-of-dark/>

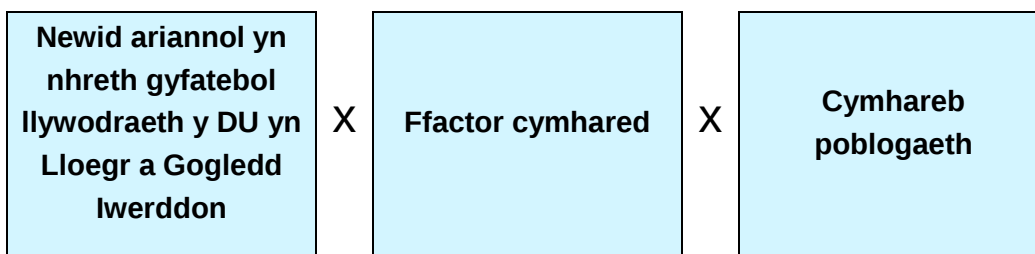
Atodiad A: Trethi Datganoledig yn Fframwaith Cyllidol Llywodraeth Cymru

Mae'r atodiad hwn yn crynhoi sut y bydd trethi newydd eu datganoli i Gymru yn rhyngweithio â grant bloc Llywodraeth Cymru, a sut y byddant yn dylanwadu ar faint cyllideb Cymru. Mae'r drafodaeth yn darparu cyd-destun ar gyfer rhai o'r risgiau a'r cyfleoedd a drafodwyd yn y prif adroddiad.

Yn dilyn datganoli trethi, bydd cyllidebau Llywodraeth Cymru'n parhau i gael eu hariannu gan grantiau bloc o Drysorlys EM, cysylltiedig â phenderfyniadau gwariant a wneir ar wasanaethau cymharol yn Lloegr. Fodd bynnag, wrth i drethi gael eu datganoli a dod yn rhan gynyddol o gyllidebau Cymru, bydd y grant bloc yn cael ei addasu at i lawr i ddigolledu Trysorlys EM am y refeniw treth na fydd yn ei dderbyn mwyach. Mae hyn, yn y bôn, yn sicrhau ar y dechrau na fydd y naill lywodraeth na'r llall ar eu hennill nac ar eu colled adeg datganoli trethi. Bydd **newidiadau** yn y dyfodol i'r addasiad i'r grant bloc (BGA) yn cael eu pennu gan **newidiadau i drethi cyfatebol llywodraeth y DU yn Lloegr a Gogledd Iwerddon**.

Ar gyfer Treth Stamp a'r Dreth Tirlenwi, gosodwyd gwaelodlin BGA i fod yn gyfartal â'r refeniw a gesglir yng Nghymru yn ystod y flwyddyn yn union cyn datganoli trethi (h.y.2017-18). Cafodd y swm hwn ei ddiweddu yn ôl yr hyn a ddigwyddodd y refeniw cymharol yn Lloegr a Gogledd Iwerddon yn y flwyddyn 2018-19 (amlinellir isod yr union fecanwaith ar gyfer gwneud hynny). Pan gaiff treth incwm ei datganoli'n rhannol o Ebrill 2019, bydd yr addasiad i'r waelodlin yn cyfateb i'r gwir dderbyniadau a gesglir yn y flwyddyn gyntaf honno (2019-20), gan dybio y bydd Llywodraeth Cymru'n gosod cyfradd dreth o 10c ym mhob band (y gyfran o dreth incwm sy'n cael ei datganoli i Gymru).

Cytunodd y ddwy lywodraeth mai'r dull a ddefnyddir i gysylltu newidiadau yn y BGA â newidiadau mewn refeniw yn Lloegr a Gogledd Iwerddon o drethi cyfatebol llywodraeth y DU fydd y **model Cymaradwy**. Dan y dull hwn, caiff y newid yn y BGA ei bennu gan **gapasiti trethu cyfran poblogaeth wedi'i haddasu o'r newid yn refeniw cyfatebol llywodraeth y DU yn Lloegr a Gogledd Iwerddon**. Bydd newidiadau yn y BGA ar gyfer pob treth yn cael eu pennu felly gan yr hafaliad canlynol:



Y ffordd orau o ddangos y dull o ddiweddarau'r BGA yw drwy enghraifft ddamcaniaethol. Dychmygwch fod refeniw SDLT yn Lloegr a Gogledd Iwerddon yn tyfu gan £1 biliwn. Byddai'r newid ariannol hwn yn nhreth gyfatebol y DU yn cael ei luosi gan 'ffactor cymhared', yn adlewyrchu lefel refeniw SDLT fesul unigolyn yng Nghymru fel cyfran o refeniw SDLT fesul unigolyn yng ngweddill y DU adeg datganoli, neu mewn geiriau eraill, 'capasiti treth' cychwynnol Cymru ar gyfer SDLT. Gosodir y ffactor cymhared hwn ar 25 y cant, gan adlewyrchu'r lefelau llawer is o SDLT a godir fesul unigolyn yng Nghymru. Byddai'r ffigur 'capasiti treth' wedi'i addasu (£250m) yn cael ei luosi gan fesur poblogaeth Cymru febl canran o ffigur Lloegr a Gogledd Iwerddon (5.4 y cant) i gyrraedd, yn fras, at gynnydd o £13 miliwn yn y BGA. Pe byddai refeniw LTT Cymru'n cynyddu gan fwy na £13 miliwn byddai cyllideb Llywodraeth Cymru'n cynyddu gan fwy na fyddai ganddi pe na fyddai treth wedi'i datganoli, ond pe byddai refeniw Cymru'n tyfu gan lai na £13 miliwn, byddai cyllideb Llywodraeth Cymru'n gostwng.

Fel y dengys yr enghraifft hon, drwy gysylltu BGA â refeniw cyfatebol yn Lloegr a Gogledd Iwerddon, mae'r Fframwaith Cyllidol newydd yn golygu y bydd **perfformiad cymharol refeniw Cymru** yn dod yn bwysig iawn i gyllideb Llywodraeth Cymru. Fel y disgrifiwyd gyntaf gan Gomisiwn Holtham, mae sawl mantais i'r cyswllt hwn â refeniw yng ngweddill y DU:

1. Mae'n rhoi cymhellion pellach i Lywodraeth Cymru dyfu economi Cymru ac elwa ar dwf refeniw cyflymach neu osgoi'r diffygion a achosir gan dwf arafach.
2. Mae, mewn gwirionedd, yn cronni risgiau economaidd ar draws y DU, megis dirwasgiad sy'n effeithio ar refeniw ar draws y DU. Er y gallai refeniw treth o'i ffynonellau ei hun yng Nghymru ostwng yn ystod dirwasgiad, byddai'r gostyngiad mewn refeniw yng ngweddill y DU hefyd yn lleihau maint yr addasiad i floc Cymru, a thrwy hynny'n lliniaru colledion i gyfanswm cyllideb Cymru.

Mae cynnwys y 'ffactor cymharedd' yn fformiwla BGA yn golygu y bydd rhyw elfen o gronni a rhannu rhwng Cymru a gweddill y DU, o ran y trethi sy'n cael eu datganoli. Er y bydd Fformiwla Barnett yn parhau i ddyrannu cyfran o wariant ychwanegol i gyllideb Cymru ar sail poblogaeth, a ariennir gan refeniw cyfatebol yn Lloegr, bydd y twf cyfatebol yn y BGA yn gyfran o hyn wedi'i haddasu o ran capasiti treth. Fodd bynnag, ni fydd y ffactorau cymharedd yn cael eu haddasu os bydd capasiti treth cymharol yn newid. O ganlyniad nid

oes cronni a rhannu o ran y risgiau cysylltiedig â newidiadau i gapasiti treth cymharol rhwng Cymru a Lloegr.

Caiff y gwahaniaethau sylweddol yn sylfaen treth incwm Cymru o'i chymharu â gweddill y DU (fel yr amlinellwyd yn adran 2.1 yr adroddiad hwn) eu cydnabod ymhellach yn y cytundeb drwy greu **BGA ar wahân ar gyfer pob band treth incwm** (h.y. cyfraddau sylfaenol, uwch ac ychwanegol). Fel y dangosir yn ffigur 2.5 y prif adroddiad, mae cyfran lawer uwch o incwm trethadwy Cymru yn cael ei hennill ar y gyfradd sylfaenol yng Nghymru o gymharu â gweddill y DU. Mae hyn yn golygu bod ffactorau ar draws y DU sy'n effeithio'n anghymesur ar incwm trethadwy ar y band cyfradd sylfaenol (e.e. cynnydd cyflym yn y lwfansau personol) yn cael llawer mwy o effaith ar gyfanswm refeniw treth yng Nghymru o gymharu â gweddill y DU. I'r gwrthwyneb, mae'r gyfran lawer mwy o incwm trethadwy a enillir ar y gyfradd ychwanegol yng ngweddill y DU yn golygu y bydd ffactorau ar draws y DU sy'n dylanwadu ar incwm uchel iawn yn cael llawer mwy o effaith ar gyfanswm refeniw yng ngweddill y DU, nac sy'n wir yng Nghymru.

Mae creu BGA ar wahân ar gyfer pob band treth incwm yn golygu bod y BGA yn debygol o gyfateb yn agosach i dueddiadau mewn refeniw datganoledig yng Nghymru nac y byddai pe defnyddid un BGA ar gyfer treth incwm yn ei chyfanrwydd.

Bydd rhoi Model Cymaradwy o BGA ar waith yn golygu y bydd **Llywodraeth Cymru'n ysgwyddo risg refeniw cysylltiedig â phoblogaeth**. Bydd cyllideb Cymru nawr ar ei cholled o ganlyniad i dwf arafach mewn poblogaeth ar yr ochr refeniw, hyd yn oed os bydd refeniw fesul unigolyn yng Nghymru'n tyfu cyn gyflymed ag yn Lloegr a Gogledd Iwerddon.

I ddangos yr effaith hon, bwriwch fod refeniw treth yn Lloegr a Gogledd Iwerddon yn tyfu, ond ddim ond o ganlyniad i dwf poblogaeth (mae refeniw fesul unigolyn yn parhau'n gyson). Yn yr un modd ar gyfer Cymru, cymerwch fod refeniw fesul unigolyn yn gyson, ond fod y boblogaeth felly hefyd. Yn achos Cymru, mae refeniw treth hefyd yn gyson, yn gyffredinol. Gan fod y Model Cymaradwy yn cynyddu BGA Cymru gan gyfran poblogaeth o'r cynnydd yn refeniw treth Lloegr a Gogledd Iwerddon, byddai hyn yn arwain at ostyngiad yng nghyllideb Cymru o ganlyniad, yn syml iawn, i dwf poblogaeth yn Lloegr a Gogledd Iwerddon.

I weld trafodaeth bellach ar fframwaith cyllidol Cymru, gweler Poole et al. (2017).

Atodiad B: Methodoleg ar gyfer Micro-efelychu Refeniw Treth Incwm Ddatganoledig

I archwilio'r risgiau a'r cyfleoedd posibl ar gyfer cyllideb Cymru o ganlyniad i ddatganoli treth incwm, rydym yn llunio model micro-efelychu a refeniw treth incwm ddatganoledig yng Nghymru. Mae'r atodiad hwn yn crynhoi'r fethodoleg sy'n sail i'r model. Mae'r model yn gwneud defnydd o fethodoleg a ddefnyddiwyd gan Lywodraeth yr Alban i ragweld trethi datganoledig yn eu Cyllideb Ddrafft 2017-18.¹⁴

Y mewnbwn i'r model yw Arolwg Incwm Personol (SPI) Cyllid a Thollau EM 2014-15. Mae'r SPI yn cynnwys sampl manwl o dros 22,000 o gofnodion treth di-enw o Gymru (wedi'u tynnu o PAYE a ffurflenni hunan-asesu) wedi'u pwysoli fel eu bod yn cynrychioli'r holl bobl yng Nghymru sy'n talu treth incwm. Darperir crynodeb o sampl Cymru a gweddill y DU yn nhabl B.1. Ar gyfer pob cofnod, ceir gwybodaeth fanwl am ffynonellau a lefelau incwm, grŵp oedran, rhanbarth preswylfa a newidynnau eraill perthnasol.

I amddiffyn anhysbysedd unigolion â chyfanswm incwm mawr iawn, mae rhai cofnodion wedi eu cyfuno ag achosion gyda nodweddion tebyg i greu 'cofnodion cyfansawdd', a chymerir cyfartaledd pob newidyn. Gan fod unigolion ar gyfer rhanbarthau gwahanol yn cael eu cyfuno yn y broses hon, mae dogfennaeth SPI yn amlinellu'r gyfran o'r cofnod cyfansawdd sy'n perthyn i bob rhanbarth. Rydym yn cymhwyso'r cyfrannau rhanbarthol hyn ein hunain i amcangyfrif cyfran Cymru o bob cofnod cyfansawdd.

Tabl B.1: Crynodeb o sampl SPI trethdalwyr Cymru a gweddill y DU

	Maint y sampl		Cyfanswm trethdalwyr	
	Cymru	Gweddill y DU	Cymru	Gweddill y DU
<i>Cyfradd sylfaenol</i>	17,301	328,506	1,200,000	22,325,000
<i>Cyfradd uwch</i>	4,374	145,251	127,000	3,839,000
<i>Cyfradd ychwanegol</i>	357	27,749	4,000	305,000
<i>Cyfanswm</i>	22,032	501,506	1,331,000	26,469,000

¹⁴ Gellir canfod eu methodoleg yma: <http://www.gov.scot/Resource/0051/00511834.pdf>

Gellir crynhoi'r modelu a fu ar y data SPI yn y camau canlynol:

1. Caiff incwm Di-gynilion, Di-ddifidend (NSND) pob unigolyn yn y sampl ei gyfrifo, drwy ychwanegu enillion PAYE, enillion Hunangyflogaeth, incwm o bensiynau, ac incwm o eiddo a ffynonellau eraill o incwm. Caiff incwm o gyflogaeth yn y sector cyhoeddus ei ganfod drwy ddefnyddio newidyn y diwydiant (sef: **O** Gweinyddiaeth gyhoeddus ac amddiffyn; nawdd cymdeithasol gorfodol; **P** Addysg; a **Q** gweithgareddau iechyd dynol a gwaith cymdeithasol). Mae incwm pensiwn yn cael ei ddadelfennu rhwng incwm o bensiwn y wladwriaeth ac incwm o bensiwn preifat arall.
2. Rydym yn addasu incwm NSND drwy ystyried cyfraniadau pensiwn gweithle a gostyngiadau ar gyfer buddsoddiadau (fel rhodd cymorth).
3. Caiff lwfansau personol eu tynnu allan, i amcangyfrif incwm NSND trethadwy pob unigolyn.
4. Cymhwysir trothwyon trethu i gyfrifo incwm NSND trethadwy ar fandiau trethu sylfaenol, uwch ac ychwanegol. Caiff trethdalwyr Cymreig eu canfod, ac mae eu hincwm NSND trethadwy hwy wedi ei luosi â chyfraddau treth tybiedig Llywodraeth Cymru yn ffurfio sail yr amcangyfrif o drethi incwm datganoledig. Defnyddir refeniw cymaradwy gan drethdalwyr gweddill y DU (ac eithrio trethdalwyr yr Alban) wrth gyfrifo addasiadau i'r grant bloc.
5. Gan ddefnyddio 2014-15 fel y flwyddyn sylfaen, gaiff y set data ei yrru yn ei flaen i flynyddoedd dilynol, gyda chmau 1-4 yn cael eu hailadrodd ar gyfer pob blwyddyn. Yn gyffredinol, defnyddir data alldro ar gyfer tybiaethau twf o 2014-15 i 2017-18, a defnyddir rhagolygon/rhagamcanion ar gyfer tybiaethau twf mewn yn y blynyddoedd dilynol.

Gwneir tybiaethau ynghylch:

- a. **Newidiadau i ddemograffeg a'r farchnad lafur:** Caiff trethdalwyr eu rhannu'n saith gwahanol grŵp oedran - dan 25, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64 a 65-74. Caiff pob grŵp oedran ei dyfu'n unol â phrif ragamcanion poblogaeth y Swyddfa Ystadegau Gwladol 2016. Caiff y cyfraddau twf blynyddol hyn eu diwygio i roi cyfrif am newidiadau yn y gyfradd gyflogaeth ym mhob grŵp oedran (wedi'u cymryd o ddata'r Arolwg Blynyddol o'r Boblogaeth). Caiff y cyfraddau cyflogaeth tybiedig ar gyfer pob grŵp eu cadw'n gyson ar ôl 2018-19 (ac eithrio wrth fodelu cydgyfeiriant cyfraddau cyflogaeth, a ddangosir yn ffigur 3.2 yn y prif adroddiad).
- b. **Twf incwm:** Gwneir tybiaeth ynghylch cyfraddau twf ar wahân ar gyfer 5 gwahanol ffynhonnell incwm, sy'n cael eu crynhoi yn nhabl B2. Caiff **incwm o bensiwn y wladwriaeth** ei dyfu yn ôl alldro a rhagolwg diweddaraf y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol (OBR) (Mawrth 2018), gan dybio y bydd y gwarant 'clo triphlyg' yn parhau. Oherwydd y drafferth o ran rhoi cyfrif am lwybrau incwm o bensiynau preifat, rydym yn dilyn methodoleg Llywodraeth yr Alban drwy dyfu **incwm o bob pensiwn arall** yn ôl cyfartaledd eu cyfradd dwf hirdymor a awgrymir gan ddata SPI. Defnyddir data alldro o'r Arolwg Blynyddol o Oriau ac Enillion (ar sail blwyddyn galendr) ar gyfer cyfraddau twf mewn incwm o gyflogaeth yn y **sector cyhoeddus** a'r **sector preifat** o 2015-16 i 2017-18. Gan dybio y bydd cadarnhau cyllidol parhaus mewn blynyddoedd i ddod, rydym yn tyfu incwm o gyflogaeth yn y **sector cyhoeddus** gan gyfartaledd y twf o 2011 i 2017. Gan roi cyfrif am gyfradd cyflogaeth yn mhob sector, rydym yn tyfu incwm o gyflogaeth yn y **sector preifat** er

mwyn i gyfanswm incwm cyflogaeth gyfateb i ragolwg OBR o ran twf cyfartaledd enillion ar gyfer y blynyddoedd hyn. Caiff y ddau eu tyfi gan ragolwg OBR ar gyfer cyfartaledd enillion y tu hwnt i 2022-23. Caiff **pob incwm arall** ei dyfu'n unol â chyflogaeth yn y sector preifat. Caiff y tybiaethau hyn am dwf incwm eu diwygio wrth fodelu'r gwahanol senarios yn adran 3.1 y prif adroddiad.

Tabl B.2: Crynodeb o gyfraddau twf tybiedig ar gyfer pob ffynhonnell incwm yng Nghymru

	Blwyddyn	Pensiynau		Incwm cyflogaeth		Pob incwm arall
		Pensiwn y Wladwriaeth	Pob pensiwn arall	Y sector cyhoeddus	Y sector preifat	
<i>Alldro</i>	2015-16	2.9%	3.1%	1.8%	2.6%	2.6%
	2016-17	2.5%	3.1%	3.8%	3.4%	3.4%
	2017-18	3.0%	3.1%	0.0%	2.7%	2.7%
<i>Rhagolwg</i>	2018-19	2.6%	3.1%	1.5%	2.5%	2.5%
	2019-20	2.5%	3.1%	1.5%	2.9%	2.9%
	2020-21	2.5%	3.1%	1.5%	3.3%	3.3%
	2021-22	3.0%	3.1%	1.5%	3.9%	3.9%
	2022-23 a thu hwnt	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%

c. **Polisi Treth:** Caiff lwfansau a throthwyon treth eu diweddarau ar gyfer pob blwyddyn yn unol â pholisi llywodraeth y DU a gyhoeddwyd yn flaenorol (neu ymrwymadau maniffesto'r blaid Geidwadol). Caiff **trothwy'r Lwfans Personol** ei dyfu i gyrraedd £12,500 erbyn 2021-22, ac mae'n tyfu'n unol â rhagolwg chwyddiant CPI hirdymor OBR wedi hynny. Cedwir trothwy tapr y lwfans personol yn gyson ar £100,000. Caiff **trothwy'r Gyfradd Uwch** ei dyfu'n unol â chwyddiant CPI. Cedwir **trothwy'r Gyfradd Ychwanegol** yn gyson ar £150,000. Caiff **gostyngiadau** eu tyfu ar yr un gyfradd â chyfanswm y twf mewn incwm bob blwyddyn. Cymerir bod cyfraddau treth Llywodraeth Cymru yn 10c ym mhob band (ac eithrio wrth fodelu cyfraddau treth gwahanol yn adran 4.1 y prif adroddiad).

6. I gyrraedd yr effaith amcanol ar gyllideb Llywodraeth Cymru, caiff Addasiadau amcanol i'r Grant Bloc eu tynnu o'r refeniw treth incwm datganoledig amcanol ar gyfer pob blwyddyn. Gosodir Addasiadau i'r Grant Bloc fel eu bod yn gyfartal â refeniw treth incwm ddatganoledig yn 2019-20 ac yna gwneir rhagamcan ymlaen gan ddefnyddio'r **model Cymaradwy** (gweler Atodiad A) a chyfraddau twf amcanol mewn refeniw cymaradwy ym mhob band treth yng ngweddill y DU.

Manylion am yr Awduron

Guto Ifan Dr Ed Gareth Poole - maent yn rhan o Ganolfan Llywodraethiant Cymru, canolfan ymchwil sy'n rhan o Ysgol y Gyfraith a Gwleidyddiaeth, Prifysgol Caerdydd. Mae'r Ganolfan yn ymgymryd ag ymchwil arloesol i bob agwedd ar y gyfraith, gwleidyddiaeth, llywodraethu ac economi wleidyddol Cymru, yn ogystal â chyd-destunau ehangach y DU ac Ewrop o ran llywodraethu tiriogaethol.

Estynnwn ein diolch i'r rhai a gymerodd ran yn y digwyddiad bwrdd crwn yng Nghaerdydd ar Ionawr 30, 2018 am eu cyfraniadau arbenigol, sef: Hugo Bessis, Centre for Cities; yr Athro David Blackaby, Prifysgol Abertawe; Dr Rhys ap Iwan, Prifysgol Bangor; yr Athro Gerald Holtham, Prifysgol Fetropolitan Caerdydd; Dr Nikos Kapitsinis a Dr Daria Luchinskaya, Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025, Ysgol Fusnes Caerdydd; yr Athro David Miles, Imperial College Llundain; ynghyd â Julian Revell, Pennaeth Dadansoddi Cyllidol; Jonathan Price, Prif Economegydd; Georgina Haarhoff, Dirprwy Gyfarwyddwr, Polisi Treth, Ymgysylltu a Strategaeth ac Andy Fraser, Pennaeth Strategaeth Treth o Lywodraeth Cymru. Diolch hefyd i Anna Murray, Fraser o Sefydliad Allander am gyngor ar fodelu trethi incwm Cymru a David Phillips, y Sefydliad Astudiaethau Cyllid am ei adborth adeiladol.

I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch â:

Mair Bell

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

+44 (0) 29 2087 5345

info@wcpp.org.uk

OG This report is licensed under the terms of the Open Government License