

**KINH TẾ - XÃ HỘI****CHÍNH SÁCH KINH TẾ XANH CỦA MỸ  
VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA**

Nguyễn Hải Lưu\*

**Tóm tắt:** Trong suốt nửa nhiệm kỳ qua, chính quyền Biden đang theo đuổi những chính sách toàn diện, đồng bộ về chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, từ ứng phó với biến đổi khí hậu, phát triển kinh tế tuần hoàn cho đến tái cơ cấu ngành năng lượng theo hướng tăng mạnh tỷ trọng năng lượng tái tạo. Nhiều cam kết và quyết sách mạnh mẽ đã được đưa ra cả về đối nội và đối ngoại, song trên thực tế tiến độ và hiệu quả triển khai đang vấp phải nhiều trở ngại đan xen. Trên cơ sở đó, bài viết này sẽ tập trung phân tích quá trình xây dựng và vận hành chính sách của chính quyền Biden trong các lĩnh vực liên quan, từ đó đánh giá một số vấn đề đặt ra đối với quan hệ quốc tế và không gian chính sách đối nội của Mỹ.

**Từ khóa:** Biden, kinh tế xanh, biến đổi khí hậu

**I. Tổng quan****1. Về ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH)**

Ngay từ ngày đầu tiên nhậm chức, chính quyền Biden đã “đặt ưu tiên giải quyết cuộc khủng hoảng khí hậu cả trong nước lẫn trở thành nhân tố nền tảng của an ninh quốc gia và chính sách đối ngoại” (White House, 2021a), với mục tiêu đưa Mỹ trở thành nền kinh tế bền vững, dựa hoàn toàn vào năng lượng sạch và đạt mục tiêu phát thải khí nhà kính bằng 0 (net-zero) vào năm 2050, đồng thời lấy lại vị trí dẫn đầu của Mỹ trong lĩnh vực ứng phó với BĐKH toàn cầu. Chính quyền mới đã có một loạt động thái thể hiện sự nghiêm túc và cam kết như:

(i) Thành lập nhiều bộ phận chuyên trách mới trong Hội đồng An ninh Quốc gia, Bộ Quốc phòng, Bộ An ninh Nội địa, Bộ Ngoại giao và bổ nhiệm cựu Ngoại trưởng John Kerry (người đã từng tham gia xây dựng Thỏa thuận Paris về BĐKH) làm Đặc phái viên của Tổng thống về khí hậu trong Hội đồng An ninh Quốc gia (đây là lần đầu tiên có chức vụ này trong Hội đồng).

(ii) Chủ động khởi xướng, dẫn dắt và tham gia vào nhiều sáng kiến, cơ chế hợp tác quốc tế về BĐKH. Nổi bật là việc Mỹ chủ trì, tổ chức Hội nghị Thượng đỉnh trực tuyến về khí hậu từ ngày 22-23/4/2021, với sự tham dự của 40 nguyên thủ quốc gia, thủ tướng các nước, Tổng Thư ký Liên Hợp quốc,

\* Bộ Ngoại giao

lãnh đạo nhiều tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ và tập đoàn lớn về năng lượng tái tạo. Tại Hội nghị, Mỹ nhấn mạnh BĐKH là thách thức chung toàn cầu, kêu gọi tăng cường hành động và hợp tác để duy trì mức tăng nhiệt độ toàn cầu ở mức  $1,5^{\circ}\text{C}$ , chấm dứt trợ cấp nhiên liệu hoá thạch và đưa ra hàng loạt cam kết như: (i) Cam kết cắt giảm 50-52% phát thải khí nhà kính vào năm 2030 và đạt phát thải bằng 0 chậm nhất vào năm 2050; (ii) Tăng gấp đôi hỗ trợ tài chính cho các nước đang phát triển vào năm 2024 lên khoảng 5,5 tỷ USD/năm; (iii) Tuyên bố khôi phục lại vai trò lãnh đạo của Mỹ trong đổi mới công nghệ, phát triển công nghệ sạch (White House, 2021c).

Liên quan đến Hội nghị COP-26 tại Glasgow (Scotland), Mỹ đề xuất một số công cụ để hỗ trợ các nước đang phát triển gồm 11 cam kết quốc tế, 11 quan hệ đối tác công-tư (PPP), thúc đẩy và tham gia 18 sáng kiến hoặc quan hệ đối tác khác liên quan đến chống BĐKH (Akin Gump Strauss Hauer, Feld LLP, 2021). Trong đó đáng chú ý là Sáng kiến khí mê-tan toàn cầu, cam kết giảm 30% lượng phát thải khí mê-tan toàn cầu vào năm 2030 (*hiện có hơn 100 nước tham gia*); Sáng kiến Tài chính cho Rừng toàn cầu, cung cấp 12 tỷ USD cho tài chính liên quan đến rừng trong giai đoạn 2021-2025 (*hiện đã có Canada, EU, Nhật Bản, Hàn Quốc, Anh tham gia*); Tuyên bố Đầu tư Môi trường Thông minh của Cơ quan Tài chính Phát triển

Quốc tế của Mỹ (DFC), tài trợ gần 900 triệu USD cho các dự án thân thiện với môi trường; và Cam kết Chương trình Y tế tại COP-26 (*đã có hơn 80 nước tham gia*), theo đó Mỹ cam kết nâng cao tính tự cường về hệ thống y tế theo hướng bền vững, phát thải carbon thấp.

(iii) Công bố “Chiến lược dài hạn của Mỹ: Các con đường đến Phát thải khí nhà kính bằng không vào năm 2050” (tháng 11/2021) (US Department of State, 2021), trong đó khẳng định thập kỷ từ nay đến năm 2030 có ý nghĩa quyết định trong thực hiện mục tiêu tham vọng là đạt phát thải bằng 0 vào năm 2050. Theo đó, Mỹ sẽ tiến hành 05 chuyển đổi then chốt: Sản xuất điện không carbon, phấn đấu 10% điện sạch vào năm 2035; điện hoá các hoạt động tiêu thụ năng lượng như ô tô, vận hành các toà nhà; cắt giảm lãng phí năng lượng; giảm phát thải khí metan và các khí nhà kính không  $\text{CO}_2$ ; tăng cường loại bỏ  $\text{CO}_2$ . Để thực hiện Chiến lược này sẽ cần sự lãnh đạo của Chính quyền liên bang; thúc đẩy đổi mới công nghệ; sự phối hợp của các chính quyền địa phương và sự tham gia của toàn xã hội. Chiến lược cũng cho rằng các công nghệ mới và hợp tác toàn xã hội sẽ giúp đạt các mục tiêu tham vọng trên. Nếu các nước khác cùng đạt mục tiêu phát thải bằng 0 vào năm 2050 thì thế giới có thể đạt mục tiêu giữ mức tăng nhiệt độ toàn cầu dưới  $1,5^{\circ}\text{C}$ . Mỹ kêu gọi tất cả các nước cắt giảm phát thải ít nhất 40% vào năm 2030 để cùng hướng tới mục tiêu này.

(iv) Ân hành Đóng góp do Quốc gia tự quyết định (NDC) vào tháng 4/2021, trong đó đặt mục tiêu là giảm 50-52% lượng phát thải khí nhà kính dưới mức năm 2005 vào năm 2030 trong toàn bộ nền kinh tế (Congressional Research Service, 2021).

(v) Công bố Kế hoạch Việc làm của nước Mỹ (American Jobs Plan) (White House, 2021b) với quy mô 2.000 tỷ USD, trong đó đặt mục tiêu dành 40% lợi nhuận từ đầu tư vào hạ tầng khí hậu và năng lượng sạch cho vùng nông thôn và các cộng đồng chịu ảnh hưởng do chuyển đổi sang năng lượng sạch. Từ đề xuất này, Quốc hội Mỹ đã phê duyệt khoản ngân sách đầu tư 579 tỷ USD cho nền kinh tế sạch từ hạ tầng, năng lượng, công nghiệp, giao thông, nông nghiệp (Congressional Research Service, 2021).

(vi) Cam kết tăng gấp đôi tài chính khí hậu quốc tế của Mỹ vào năm 2024 và gấp ba tài trợ cho thích ứng nhằm khôi phục uy tín trong giải quyết cuộc khủng hoảng khí hậu. Tổng thống Biden quyết định dành 11,4 tỷ USD ngân sách năm 2022 để thực hiện sáng kiến về khí hậu. Chính quyền Mỹ cũng quyết định không ủng hộ tài trợ cho các dự án phát triển nhiên liệu hoá thạch từ Ngân hàng Thế giới (WB) và các ngân hàng phát triển đa phương; phản đối các dự án than mới và hầu hết các dự án dầu mỏ; có thể hỗ trợ cho một số dự án khí đốt tự nhiên ở trung nguồn và hạ nguồn ở một số nước nghèo (có tiêu chí cụ thể) và các dự án thu giữ carbon.

(vii) Cam kết sẽ hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cho các nước nghèo thực hiện chuyển đổi năng lượng. Mỹ đã làm việc với Ngân hàng thế giới, các ngân hàng phát triển, các tổ chức từ thiện tư nhân... để huy động tài chính. Sáu ngân hàng lớn nhất ở Mỹ là Morgan Stanley, Goldman Sachs, Wells Fargo, State Street, JP Morgan, Bank of America đã cam kết dành 4,16 nghìn tỷ USD trong 10 năm để đầu tư thực hiện các mục tiêu khí hậu (Department of the Interior, 2021).

## 2. Về kinh tế tuần hoàn

Tháng 5/2021, Mỹ đưa ra Sáng kiến “Bảo tồn và khôi phục nước Mỹ tươi đẹp” nhằm bảo tồn 30% diện tích mặt đất và nước của Mỹ vào năm 2030, trong đó đưa ra các nguyên tắc chính về bảo tồn, gồm: (i) Cách tiếp cận hợp tác và toàn diện; (ii) Bảo tồn các vùng đất và vùng biển quốc gia vì lợi ích của tất cả mọi người; (iii) Hỗ trợ các nỗ lực bảo tồn do địa phương thực hiện và xây dựng; (iv) Tôn trọng chủ quyền và ủng hộ ưu tiên của các dân tộc; (v) Thực hiện các phương pháp tiếp cận bảo tồn và phục hồi nhằm tạo ra việc làm và hỗ trợ các cộng đồng; (vi) Tôn trọng quyền sở hữu tư nhân và hỗ trợ các nỗ lực quản lý tự nguyện của các chủ đất tư nhân; (vii) Thực hiện theo các căn cứ khoa học; và (viii) Xây dựng dựa trên các công cụ và chiến lược hiện có với trọng tâm là tính linh hoạt và phương pháp tiếp cận thích ứng (United States Environmental Protection Agency, 2021).

Tháng 11/2021, Mỹ đưa ra Chiến lược quốc gia về tái chế, là chiến lược đầu tiên của Mỹ xử lý tác động của khí hậu trong việc sản xuất, sử dụng và thải loại rác. Chiến lược tập trung cải thiện hệ thống tái chế chất thải rắn sinh hoạt (MSW) quốc gia; khẳng định sự cần thiết phải đạt được các ưu tiên về công bằng môi trường. Chiến lược được xây dựng nhằm ứng phó với các thách thức của hệ thống tái chế của Mỹ với 05 mục tiêu: (i) Cải thiện thị trường cho hàng hoá tái chế; (ii) Tăng cường thu nhập và cải thiện cơ sở hạ tầng quản lý vật liệu; (iii) Giảm ô nhiễm trong nguyên liệu tái chế; (iv) Tăng cường các chính sách và chương trình để hỗ trợ lưu thông; và (v) Chuẩn hoá phương pháp đo lường và thu thập dữ liệu (The New York Times, 2021).

### **3. Về năng lượng tái tạo**

Mỹ là một trong những nước đi đầu thế giới về phát triển kinh tế thông qua chuyển đổi năng lượng, thực hiện tiết kiệm năng lượng, giảm ô nhiễm môi trường và tăng tái tạo năng lượng. Mỹ đã thành lập Cơ quan Triển khai năng lượng sạch (CEDA) thuộc Bộ Năng lượng có chức năng như một “ngân hàng xanh” để huy động và giải ngân vốn đầu tư cho các chương trình năng lượng sạch. Chính quyền cũng thông qua một loạt tiêu chuẩn mới về khí thải như yêu cầu các công ty sản xuất ô tô chuyển sang các mẫu xe kết hợp sử dụng cả điện và xăng dầu, cùng với việc cải tiến các động cơ để tiết kiệm nhiên liệu.

Tháng 11/2021, Tổng thống Biden ký Luật cơ sở hạ tầng, trong đó chi 7,5 tỷ USD để xây dựng mạng lưới các trạm sạc điện cho xe điện trên toàn quốc; chỉ đạo Chính phủ giảm 50% lượng khí thải của các toà nhà liên bang vào năm 2032 và để các toà nhà đạt mức phát thải ròng bằng 0 vào năm 2045, cũng như phát triển ít nhất 10 Gigawatt sản xuất điện sạch mới của Mỹ vào năm 2030, thúc đẩy việc sử dụng các sản phẩm có lượng khí thải thấp hơn, trong nỗ lực mở rộng thị trường cho hàng hoá bền vững và ít carbon vào năm 2050 (Solar Energy Technologies Office, 2021).

Tháng 3/2021, Bộ Năng lượng đã công bố các sáng kiến nhằm cắt giảm 60% chi phí năng lượng mặt trời trong vòng 10 năm, từ 46,5 USD/MWh xuống còn 20 USD/MWh; chuyển từ công nghệ Silicon tinh thể, hiện chiếm 90% thị trường toàn cầu sang công nghệ điện mặt trời màng mỏng; cam kết sẽ sản xuất 30 Gigawatt điện gió vào năm 2030, tăng từ mức 42 Megawatts hiện nay (AFP, 2021). Tháng 5/2021, Chính quyền Biden đã phê duyệt dự án điện gió đầu tiên của Mỹ với công suất 800 MW và dự kiến sẽ phê duyệt 07 dự án điện gió khác đến năm 2025. Để khuyến khích triển khai năng lượng sạch, Mỹ khuyến khích đầu tư tư nhân, sử dụng các khoản tín dụng thuế để đầu tư và sản xuất năng lượng sạch, khuyến khích sử dụng các công nghệ mới, bao gồm lưu trữ năng lượng và truyền tải điện, tăng tốc triển khai năng lượng mặt trời.

Các công ty sản xuất pin quang điện của Mỹ tận dụng các khuyến khích của chính quyền và đẩy mạnh tự vệ trước pin quang điện nhập khẩu từ Trung Quốc và một số nước khác. Nhiều đơn kiện chống bán phá giá đã được gửi đến Bộ Thương mại Mỹ, mới nhất là vụ Công ty Auxin Solar kiện pin quang điện nhập khẩu từ Việt Nam, Thái Lan, Malaysia và Campuchia.

## II. Một số vấn đề đặt ra

Từ những phân tích nói trên, có thể rút ra một số nhận định sau:

*Thứ nhất*, để hướng tới lấy lại vị thế dẫn dắt và định hình “luật chơi” toàn cầu, Chính quyền Biden dành ưu tiên cao cho việc ứng phó với BĐKH trong nước và trên bình diện quốc tế, đẩy mạnh phát triển kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, đưa ra nhiều biện pháp bảo vệ môi trường mang tính đột phá, căn cơ. Mỹ có nhiều lợi thế nhờ tiềm lực khoa học công nghệ tiên tiến, nhất là năng lượng tái tạo và hạt nhân tiên tiến; năng lượng địa nhiệt, lưu trữ năng lượng, thu giữ carbon trực tiếp từ không khí; thu giữ và lưu trữ carbon; giao thông xanh sử dụng nhiên liệu thế hệ mới (carbon thấp) và xe điện; công nghiệp tái chế; nông nghiệp thông minh... Năm 2021, cho dù số bằng phát minh sáng chế của Mỹ được cấp bởi Tổ chức Sở hữu Trí tuệ Thế giới (WIPO) tiếp tục đứng thứ 2 sau Trung Quốc (lần lượt là 69.540 và 59.570 sáng chế) (Statista, 2021), song ở phạm vi quốc gia,

Mỹ cấp tới hơn 374.000 bằng sáng chế, tăng gấp đôi so với năm 2000 (Alec Tyson, 2022).

Tuy nhiên, Mỹ cũng gặp phải không ít trở lực trên bước đường hiện thực hoá tham vọng của mình, sẽ ảnh hưởng nhiều mặt đến kết quả thực tế đạt được. Trước hết đó chính là bất đồng nội bộ giữa các nhóm lợi ích và nhóm cử tri nước Mỹ; theo khảo sát mới đây nhất của Trung tâm Nghiên cứu dư luận Pew (Mỹ), có gần 70% người Mỹ trưởng thành ủng hộ việc Mỹ trở thành nước trung hoà carbon vào năm 2050 - mục tiêu mà chính quyền Biden đang theo đuổi, trong khi hơn 30% phản đối, tuy nhiên có tới 67% lại cho rằng nền kinh tế cần sử dụng kết hợp cả nhiên liệu hoá thạch và năng lượng tái tạo, như vậy vô hình chung lại mâu thuẫn với mục tiêu đề ra về cắt giảm khí nhà kính (Choi Hyeonjung, 2021); đại đa số các cử tri đảng Cộng hoà lại thiên về ủng hộ mở rộng sản xuất dầu lửa, than đá và khí đốt. Bên cạnh đó, Mỹ phải căng trải nguồn lực để ứng phó với đại dịch COVID-19 và phân tâm xử lý các vấn đề quốc tế phức tạp như Ukraine, Afghanistan... nên nhiều chính sách của Chính quyền khó hoặc chậm triển khai, đặc biệt là liên quan đến việc phân bổ ngân sách hoặc khuyến khích nghiên cứu, đổi mới công nghệ, đào tạo nhân lực. Uy tín sụt giảm gần đây của Chính quyền và bối cảnh năm bầu cử giữa kỳ cũng khiến chính quyền Biden phải điều chỉnh các mục tiêu tham vọng dài hạn,

trong đó có vấn đề môi trường, đề tập trung vào các mục tiêu ngắn hạn như kiểm chế lạm phát và phát triển kinh tế. Kết quả bầu cử giữa kỳ (tháng 11/2022) có thể sẽ ảnh hưởng đáng kể đến việc triển khai các chính sách về BĐKH của chính quyền Biden. Đó là chưa đề cập tới khả năng thay đổi hay đảo ngược chính sách của chính quyền kế nhiệm Tổng thống Biden; chẳng hạn theo số liệu thống kê giai đoạn 1937-2013, có khoảng 51% trên tổng số 6.153 Sắc lệnh của Tổng thống Mỹ đã bị bãi bỏ hoặc sửa đổi bởi người kế nhiệm (Tom Ginsburg, Aziz Huq, David Landom, 2021).

*Thứ hai*, chính quyền Biden coi trọng hợp tác quốc tế trong chống BĐKH, nỗ lực hợp tác với các nước, kể cả đối thủ cạnh tranh chiến lược như Trung Quốc về vấn đề này (Zack Colman, 2021), đồng thời lồng ghép các nội dung về ứng phó với BĐKH tại nhiều cơ chế, khuôn khổ. Nỗ lực của Mỹ đã đạt nhiều kết quả tích cực tại Hội nghị Thượng đỉnh về Khí hậu (tháng 4/2021) và COP-26 (tháng 11/2021).

Tuy vậy, sự hỗ trợ của Mỹ cho các nước chống BĐKH, đặc biệt các hỗ trợ trực tiếp như tài trợ tài chính, kỹ thuật, triển khai các dự án còn khiêm tốn, chưa đáp ứng nhu cầu của các nước đang phát triển. Mỹ và các nước phát triển cam kết hỗ trợ 100 tỷ USD để hỗ trợ các nước nghèo trong cuộc chiến với BĐKH từ năm 2022-2023 nhưng từ sau năm 2023, dự kiến số ngân sách này ít nhất phải là 500 tỷ USD mỗi năm. Cho đến nay,

đa số các sáng kiến chống BĐKH của chính quyền Biden hướng tới các đối tượng trong nước. Hỗ trợ của Mỹ đối với các nước được thực hiện qua các sáng kiến đa phương hoặc các chương trình hợp tác của Bộ Ngoại giao Mỹ nên có “độ trễ” nhất định vì không thể tài trợ trực tiếp cho nước tiếp nhận, phải thống nhất với nhiều đối tác quốc tế, cũng như giữa các Bộ ngành chủ quản trong nước về lộ trình, biện pháp giải ngân. Bản thân Mỹ cũng không thể đơn phương “gồng gánh” nếu không có sự đồng hành, hỗ trợ của các nước giàu song trên thực tế tới nay, các nước giàu mới huy động được 80/100 tỷ USD để hỗ trợ các nước nghèo ứng phó với BĐKH cho dù cam kết này được đưa ra từ năm 2009 (Elizabeth Piper, 2021).

*Thứ ba*, việc Mỹ coi trọng hơn và muốn dẫn dắt cuộc chiến chống BĐKH toàn cầu có thể tạo ra áp lực cho các nước khác, nhất là các nước đang phát triển, phải cam kết, hành động mạnh mẽ hơn. Trong Thông cáo chung vào ngày 24/5/2021, Bộ trưởng Môi trường các nước G7 đã nhất trí sẽ “*thực thi các biện pháp cụ thể để hướng tới chấm dứt hoàn toàn hỗ trợ của các Chính phủ G7 cho các dự án nhiệt điện than vào cuối năm 2021, kể cả thông qua Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA), tài trợ xuất khẩu, đầu tư hay hỗ trợ tài chính, thương mại*” (Johannes Urpelainen and Elisha George, 2021). Tuy vậy, điều này sẽ khó lòng trở thành hiện thực trong “một sớm một chiều” nếu xét đến thực tế là

bình quân hàng năm trên thế giới, các quốc gia vẫn chi tới hơn 500 tỷ USD để tài trợ cho các ngành nhiên liệu hoá thạch, cho thấy mức độ ràng buộc khá chặt chẽ và triển vọng chuyển đổi năng lượng không thể diễn ra nhanh chóng. Nhiều nước đang phát triển có mức trợ cấp tiêu dùng nhiên liệu hoá thạch ở mức cao như Iran (khoảng 86,1 tỷ USD năm 2019), Trung Quốc (30,5 tỷ USD), Ả-rập Xê-út (28,7 tỷ USD), Nga (24,1 tỷ USD), Ấn Độ (21,9 tỷ USD) (Stewart M. Patrick, 2021). Những nước có tiềm lực kinh tế và chính sách cứng rắn như vậy chắc chắn sẽ không nhượng bộ trước sức ép phải nhanh chóng điều chỉnh cơ cấu kinh tế - năng lượng của Mỹ và các nước G7.

*Cuối cùng*, tham vọng dẫn dắt nỗ lực toàn cầu của Mỹ (nước đứng thứ hai về lượng phát thải khí carbon toàn cầu, lên tới 15%) chỉ có thể hoàn thành với sự hợp tác của các nước phát thải khí carbon hàng đầu khác như Trung Quốc (đứng thứ nhất với 28%) hay Ấn Độ (đứng thứ ba với 7%) (Văn Khoa, 2021). Cả hai nước này đều nhấn mạnh ủng hộ nguyên tắc “trách nhiệm chung song có khác biệt” được đề ra trong Công ước khung của Liên Hợp quốc về Biến đổi khí hậu (UNFCCC) và cho rằng không thể chấp nhận những nghĩa vụ cắt giảm phát thải tương đương với những nước phát triển có mức phát thải bình quân đầu người cao hơn và là “thủ phạm” chính gây ra cuộc khủng hoảng khí hậu toàn cầu hiện nay. Ấn Độ cam kết đạt mục tiêu

phát thải ròng bằng 0 vào năm 2070, Trung Quốc cam kết năm 2060, Mỹ và EU là năm 2050. Từ lâu Ấn Độ đã nhấn mạnh các quốc gia được hưởng lợi nhờ quá trình công nghiệp hóa thời gian trước như các nước châu Âu và Bắc Mỹ nên chi trả phần lớn chi phí giải quyết cuộc khủng hoảng BĐKH. Các số liệu của Bộ Môi trường nước này cho thấy một người dân của Ấn Độ mỗi năm sản xuất ra khoảng 1,9 tấn carbon, thấp hơn so với mức 7,1 tấn của người dân ở EU, 8,4 tấn của người Trung Quốc và 18 tấn của người Mỹ (Vishwa Mohan, 2021). Như vậy có thể thấy mức độ hợp tác giữa tam giác Mỹ - Trung - Ấn Độ cũng là một trong những biến số quyết định tiến độ hoàn thành các mục tiêu, cam kết toàn cầu về BĐKH và sẽ là nhân tố mà chính quyền Biden luôn phải tính đến trong quá trình xây dựng, triển khai chính sách dẫn dắt trong cuộc chiến chống BĐKH ■

---

#### *Tài liệu tham khảo:*

1. AFP. (2021). *Global Patent Filings Surged to Record High in 2021, France*, <https://www.wionews.com/world/global-patent-filings-surged-to-record-high-in-2021-un-452114>.
2. Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP. (2021). *United States' Commitments, Partnerships and Initiatives at COP26*, Washington D.C, December 6, 2021, pp. 5-29.
3. Alec Tyson. (2022). *Americans Largely Favor U.S Taking Steps To Become Carbon Neutral By 2050*, Washington D.C, pp.4, <https://www.pewresearch.org/science/2022/03/01/americans-largely-favor-u-s-taking-steps-to-become-carbon-neutral-by-2050/>.
4. Choi Hyeonjung. (2021). *U.S. Climate Policy and Issues in the Biden Era*, The Asan Institute for Foreign Policy, 17 May 2021, Seoul, South Korea, pp.2.

5. Congressional Research Service. (2021). *U.S. Climate Change Policy*, Washington DC, October 28, 2021, pp. 38.
6. Department of the Interior. (2021). *Conserving and Restoring America the Beautiful*, Washington D.C, pp.10.
7. Elizabeth Piper. (2021). *In climate push, G7 agrees to stop international funding for coal*, Reuters, London, <https://www.reuters.com/business/energy/g7-countries-agree-stop-funding-coal-fired-power-2021-05-21/>.
8. Johannes Urpelainen and Elisha George. (2021). *Reforming global fossil fuel subsidies: How can the United States restart international cooperation*, Brookings, 14 July 2021, Washington D.C, pp. 2-3.
9. Kevin Adler. (2021). *Major US financial institutions plan for trillions in sustainability investments*, S&P Global, 16 April 2021, Washington D.C, <https://cleanenergynews.ihsmarkit.com/research-analysis/major-us-financial-institutions-plan-for-trillions-in-sustainability-investments.html>
10. Solar Energy Technologies Office. (2021). *US Department of Energy's Summer of Solar 2021*, Washington D.C., pp. 3-5, <https://www.energy.gov/eere/solar/us-department-energys-summer-solar-2021>.
11. Statista. (2021). *Number of Patents issued in the United States from FY 2000 to FY 2021*, Washington D.C, <https://www.statista.com/statistics/256571/number-of-patent-grants-in-the-us/>.
12. Stewart M. Patrick. (2021). *Biden's Ambitious Climate Pledge Puts US Credibility On The Line*, Council of Foreign Relations, 29 April 2021, Washington D.C, pp.2, <https://www.cfr.org/article/bidens-ambitious-climate-pledge-puts-us-credibility-line>.
13. The New York Times. (2021). *Biden Signs \$1 Trillion Infrastructure Bill Into Law*, New York, pp.2, <https://www.nytimes.com/2021/11/15/us/politics/biden-signs-infrastructure-bill.html>.
14. The White House. (2021a). *Fact Sheet: Prioritizing Climate in Foreign Policy and National Security*, 21 October 2021, Washington D.C, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/21/fact-sheet-prioritizing-climate-in-foreign-policy-and-national-security/>.
15. The White House. (2021b). *Fact Sheet: The American Jobs Plan*, 31 March 2021, Washington D.C, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>.
16. The White House. (2021c). *Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate Opening Session*, 22 April 2021, Washington D.C, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/22/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-opening-session/>.
17. Tom Ginsburg, Aziz Huq and David Landom. (2021). *The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment*, University of Chicago Law Review, Vol. 88, No.1, January 2021, pp. 83-85.
18. United States Environmental Protection Agency. (2021). *EPA Releases Bold National Strategy To Transform Recycling In America*, Washington D.C, pp5, <https://www.epa.gov/newsreleases/epa-releases-bold-national-strategy-transform-recycling-america>.
19. US Department of State. (2021). *US-China Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Action in the 2020s*, Washington D.C, 10 November 2021, <https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s/>
20. US Department of State. (2021). *The Long-term Strategy of the United States: Pathways to Net-Zero Gas Emissions by 2050*, Washington D.C, November 2021, pp. 3-9.
21. Văn Khoa. (2021). *Ấn Độ cam kết đấu tranh vì công bằng trong ứng phó với biến đổi khí hậu*, <https://baotintuc.vn/the-gioi/an-do-cam-ket-dau-tranh-vi-cong-bang-trong-ung-pho-voi-bien-doi-khi-hau-20211028174430369.htm>
22. Vishwa Mohan. (2021). *By 2030, cut per capita emission to global average: India to G20*, New Delhi, July 26, 2021, <https://energy.economic-times.indiatimes.com/news/renewable/by-2030-cut-per-capita-emission-to-global-average-india-to-g20/84746951>
23. Zack Colman. (2021). *Biden says U.S. will quadruple climate aid to poor countries*, *Politico*, Paris, pp.5, <https://www.politico.com/news/2021/09/21/biden-united-nations-climate-aid-513414>.

### Chủ thích:

1. Ngày 10/11/2021, Mỹ và Trung Quốc công bố Tuyên bố Chung Glasgow về Thúc đẩy Hành động Khí hậu trong giai đoạn 2020-2029, theo đó hai bên cam kết hợp tác xây dựng thể chế và các tiêu chuẩn môi trường để giảm phát thải nhà kính, chuyển đổi năng lượng sạch, phát triển kinh tế tuần hoàn, phí carbon hoá, ứng dụng công nghệ xanh. (Nguồn: US Department of State (2021), *US - China Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Action in the 2020s*, Washington D.C, 10 November 2021, <https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s/>



# TÁC ĐỘNG CỦA ĐẠI DỊCH COVID-19 TỚI THỊ TRƯỜNG LAO ĐỘNG VÀ PHẢN ỨNG CHÍNH SÁCH CỦA BRAZIL

Lê Lan Anh\*

**Tóm tắt:** Cuộc khủng hoảng kinh tế và xã hội do đại dịch COVID-19 gây ra đã đẩy nhiều công ty rơi vào tình trạng phá sản, nhiều người lao động ở Brazil thất nghiệp hoặc bị cắt giảm giờ làm, tiền lương. Điều này khiến cho mức thu nhập của các hộ gia đình bị suy giảm nghiêm trọng, đặc biệt là các hộ nghèo và dưới ngưỡng nghèo. Bằng cách phân tích bối cảnh cũng như dựa trên các số liệu được thống kê về tình trạng việc làm, thất nghiệp tại Brazil trong bối cảnh COVID-19, bài viết chỉ ra rằng thị trường lao động của Brazil đã bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi đại dịch COVID-19, đặc biệt là những người lao động trong khu vực phi chính thức. Đại dịch cũng cho thấy những bất bình đẳng trong cấu trúc xã hội của Brazil. Mặc dù Chính phủ Brazil đã đưa ra một số chương trình nhằm hỗ trợ người lao động và phục hồi thị trường lao động, tuy nhiên đó chỉ là các biện pháp mang tính tạm thời, cần có những chính sách mang tính bền vững hơn.

**Từ khoá:** COVID-19, thất nghiệp, thị trường lao động, chính sách hỗ trợ, Brazil

## 1. Tổng quan về thị trường lao động ở Brazil trong bối cảnh COVID-19

Brazil có thị trường lao động lớn nhất ở Mỹ Latinh. Theo dữ liệu mới nhất của Ngân hàng Thế giới cho năm 2020, tổng lực lượng lao động ở Brazil đã tăng 0,82% trong giai đoạn 2019-2020, từ 106,5 triệu lên 107,37 triệu người (World Bank, 2022). Điều này cho thấy khoảng 50% trong tổng số 212 triệu dân Brazil tính đến năm 2020 tham gia vào lực lượng lao động quốc gia. Ngân hàng Thế giới cũng cung cấp số liệu thống kê về mức độ dễ bị tổn thương về mặt kinh tế của người dân Brazil, cho thấy 52% tổng dân số thuộc nhóm này và nằm trong nhóm có nguy cơ rơi vào

tình trạng nghèo đói với thu nhập bình quân đầu người ở mức 5,50 USD mỗi ngày (OECD, 2020).

Một yếu tố quan trọng khác dẫn đến tình trạng dễ bị tổn thương về kinh tế của một bộ phận đáng kể dân số Brazil là phần lớn lực lượng lao động được sử dụng trong khu vực phi chính thức. Dữ liệu của Viện Địa lý và Thống kê Brazil (IBGE) cho thấy khoảng 38% lực lượng lao động của Brazil thuộc khu vực kinh tế phi chính thức (André Portela Souza và cộng sự, 2020). Thu nhập của hơn 38 triệu người này không bị đánh thuế và rõ ràng là họ cũng không được bảo vệ như những người lao động trong khu vực chính thức. Họ có nguy cơ bị mất

\* Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

việc làm và thu nhập hơn những người khác trong thời kỳ khủng hoảng như hiện nay. Ở Brazil, điều này đặc biệt đúng đối với việc làm của thanh niên - dữ liệu gần đây của Ngân hàng Thế giới cho thấy 7/10 trẻ em dưới 15 tuổi và 7/10 người từ 15 đến 24 tuổi làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức và được trả lương thấp hơn cho công việc của họ (Cereda, Fabio; Rubiao, Rafael M.; Sousa, Liliana D, 2020).

Những đặc điểm này của lực lượng lao động Brazil trở thành chủ đề cần sự quan tâm của cả chính phủ và khu vực tư nhân khi cuộc khủng hoảng COVID-19 đang diễn ra tiếp tục tạo ra những gián đoạn đối với môi trường kinh doanh ở hầu hết các nền kinh tế trên toàn cầu. Đại dịch cũng tạo ra những bất ổn lớn liên quan đến tình trạng việc làm, thu nhập và sự phát triển trong tương lai.

## **2. Một số tác động điển hình của đại dịch COVID-19 lên thị trường lao động ở Brazil**

Đại dịch COVID-19 đã buộc nhiều công ty phải đưa ra những lựa chọn quan trọng cho các hoạt động kinh doanh và số lượng nhân viên của họ, có tính đến sự gián đoạn trong chuỗi cung ứng toàn cầu ở nhiều lĩnh vực và ngành công nghiệp. Hơn nữa, những hạn chế đang diễn ra ở nhiều quốc gia đã ảnh hưởng tiêu cực đến cả doanh nghiệp và niềm tin của người tiêu dùng. Sự không chắc chắn này, cả ở cấp độ toàn cầu và quốc gia, đã có những tác động nghiêm trọng đến

điều kiện thị trường lao động nói chung và tỷ lệ thất nghiệp ở nhiều quốc gia. Tình hình đặc biệt khó khăn đối với những người làm việc trong khu vực phi chính thức. Ở Brazil, điều này đặc biệt đúng, khi xem xét tỷ lệ lao động làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức cao, nhưng ngay cả việc làm chính thức cũng bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng. Theo dữ liệu của Bộ Kinh tế Brazil cho thấy dư âm của hơn 1 triệu việc làm chính thức từ tháng 3 đến tháng 4 năm 2020, theo đó, tổng số người thất nghiệp tăng 4,9 triệu người (Jamie McGeever, 2020). Hơn nữa, tính đến ngày 26 tháng 5 năm 2020, số giờ làm việc và tiền lương đã bị cắt giảm đối với 8,1 triệu công nhân theo một chương trình đặc biệt dành cho thị trường lao động chính thức (Chương trình Khẩn cấp để Duy trì Việc làm và Thu nhập được triển khai từ một Sắc lệnh của tổng thống, Đạo luật Tạm thời 936, vào ngày 1 tháng 4 năm 2020) (Ian Prates và Rogério J. Barbosa, 2020). Số lượng đơn xin trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp chính thức đã vượt quá 500.000 vào đầu tháng 5/2020, tăng 76% so với cùng kỳ năm trước đó.

Đại dịch COVID-19 làm đảo lộn phương thức làm việc của người lao động, theo đó, phần lớn trong số họ phải chuyển sang hình thức làm việc từ xa (working from home). Tuy nhiên, làm việc từ xa đối với người lao động ở Brazil không phải là phổ biến. Theo Viện Nghiên cứu Kinh tế Ứng dụng (IPEA),

có khoảng 8,2 triệu người Brazil thực hiện các công việc văn phòng tại nhà trong thời gian xảy ra đại dịch, tương đương 11% dân số đi làm (Angelica Mari, 2021), đây là một tỷ lệ thấp nếu so với các nước như Đức, quốc gia có 27% người lao động được làm việc tại nhà vào năm 2020. Hơn nữa, hồ sơ của những người lao động được làm việc từ xa tại Brazil cho thấy sự bất bình đẳng nghiêm trọng trong cấu trúc xã hội Brazil: phần lớn trong số họ là người da trắng (65,6%), có bằng đại học (74,6%), sống ở khu vực Tây Nam (58,2%) và làm việc trong khu vực tư nhân (63,9%) (Angelica Mari (2021)). Tuy nhiên, rất nhiều doanh nghiệp đã không thể thích ứng với cách làm bình thường mới này đã phải áp dụng một số biện pháp như cắt giảm số lượng nhân viên hoặc giảm lương của họ. Những công ty không thể theo kịp sự thay đổi mới đã buộc phải đóng cửa tạm thời hoặc vĩnh viễn. Theo số liệu mới nhất của Cuộc điều tra mẫu hộ gia đình quốc gia của IBGE, tỷ lệ thất nghiệp ở Brazil đã tăng lên 14,4% trong Quý III năm 2020 so với 11,8% trong Quý III năm 2019. Đây là tỷ lệ thất nghiệp cao nhất kể từ khi IBGE bắt đầu báo cáo chỉ số này vào đầu năm 2012. Những con số này phản ánh cuộc đấu tranh hiện tại của nền kinh tế Brazil trong việc tạo cơ hội việc làm.

Đại dịch COVID-19 đã đẩy nhanh cuộc khủng hoảng kinh tế và xã hội ở Brazil trở nên tồi tệ hơn. Từ tháng 4 năm 2020 cho đến tháng 4 năm 2021,

ước tính có 377 người Brazil bị mất việc làm mỗi giờ (Por Anna Carolina Papp và cộng sự, 2021); Trong thời điểm tồi tệ nhất của cuộc khủng hoảng, gần 1.400 người Brazil đã bị sa thải mỗi giờ và Brazil đã đăng ký kỷ lục 14,4 triệu người thất nghiệp vào tháng 4 năm 2021 (Estado de Minas Internacional (EM), 2021). Gần 600.000 công ty đã phá sản (Leonardo Vieceli & Érica Fraga, 2021).

Trong Quý III năm 2021, tỷ lệ thất nghiệp giảm xuống còn 12,6%, tương đương chỉ còn 13,5 triệu người lao động mất việc làm (Janaia Camelo, 2021). Sự suy giảm tỷ lệ thất nghiệp này được đánh giá là do sự gia tăng của tỷ lệ việc làm không chính thức và việc làm thời vụ, tuy nhiên tỷ lệ thất nghiệp ở người da đen vẫn cao hơn người da trắng, góp phần làm tăng bất bình đẳng thu nhập. Ở Brazil, phụ nữ làm các công việc phi chính thức nhiều hơn nam giới, do đó, họ dễ lâm vào tình trạng mất thu nhập trong thời kỳ đại dịch, gây gia tăng sự cô lập và bạo lực gia đình nhiều hơn. Một nghiên cứu cho thấy cứ bốn phụ nữ Brazil thì có một người là nạn nhân của bạo lực trong đại dịch (Leda Antunes, 2021).

### **3. Các biện pháp của chính phủ nhằm phục hồi thị trường lao động**

Chính phủ Brazil đã có nhiều nỗ lực trong việc ứng phó với cuộc khủng hoảng COVID-19 và sớm có các biện pháp hỗ trợ người lao động trong khu vực chính thức.

Sắc lệnh Medida Provisória - MP 927/2020 được Tổng thống Brazil đưa ra vào ngày 22 tháng 3 năm 2020 nhằm thiết lập khuôn khổ và quy tắc cần thiết để các công ty có thể thuận lợi trong việc chuyển sang làm việc từ xa trong thời gian cách ly (Gov.br, 2020). Theo đó, để đối phó với những ảnh hưởng kinh tế do đại dịch COVID-19 gây ra và để duy trì việc làm và thu nhập, người sử dụng lao động có thể áp dụng các biện pháp: Làm việc từ xa; kế hoạch nghỉ phép cá nhân, các kỳ nghỉ phép tập thể, nghỉ lễ, và một số quy định khác về thỏa ước lao động tập thể, giải quyết tranh chấp lao động,...

Chương trình Bolsa Familia là một biện pháp tạm thời khác được Chính phủ Brazil đưa ra nhằm mở rộng chương trình viện trợ của chính phủ đã có sẵn cho các gia đình sống dưới mức nghèo. Đây là Chương trình chuyển tiền mặt trực tiếp có điều kiện của Brazil dành cho các hộ gia đình có thu nhập gia đình bằng hoặc dưới 85,00 BRL/người (mức nghèo cùng cực) và các hộ gia đình có thu nhập bình quân đầu người từ 85,01 BRL đến 170,00 BRL (mức nghèo), với điều kiện là họ có trẻ em hoặc thanh thiếu niên từ 0 đến 17 tuổi (chỉ dành cho các gia đình đã đăng ký trong Cơ quan đăng ký thống nhất cho các chương trình xã hội của Chính phủ liên bang (Cadastro Único) (World Without Poverty, 2014).

Chương trình Bolsa Familia hoạt động theo ba khía cạnh, góp phần quan trọng

vào việc đạt được mục tiêu chính: khắc phục tình trạng nghèo đói trong các gia đình, gồm: (1) Thúc đẩy giảm nghèo ngay lập tức thông qua chuyển tiền trực tiếp đến các gia đình; (2) Tăng cường thực hiện các quyền cơ bản của xã hội trong lĩnh vực y tế, giáo dục và trợ giúp xã hội thông qua việc thực hiện các quyền có điều kiện; (3) Thúc đẩy các cơ hội cho sự phát triển của gia đình, thông qua các hành động thúc đẩy việc vượt qua tình trạng dễ bị tổn thương và nghèo đói của các đối tượng thụ hưởng của Chương trình. Đã có 1,2 triệu gia đình được mở rộng thêm vào phạm vi của chương trình. Chương trình này được đánh giá đã mang lại hiệu quả khả quan cho các hộ gia đình trong thời gian thu nhập bị giảm sút do ảnh hưởng của đại dịch.

Ngoài ra, Chương trình Viện trợ Khẩn cấp (Auxilio Emergencial hoặc AE) cũng được Chính phủ đưa ra nhằm vào các gia đình sống dưới mức nghèo khổ, các gia đình có thành viên làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức và những người lao động tự do. Chương trình AE cho phép chuyển một khoản tài chính khẩn cấp tạm thời hàng tháng là 600 BRL (khoảng 110 USD) trong thời gian 5 tháng. Vào tháng 9/2020, chính phủ đã thông báo gia hạn chương trình, với khoản tiền chuyển khoản 300 BRL hàng tháng trong bốn tháng tiếp theo.

Để giải quyết những lo ngại ngày càng tăng về sự ổn định của thị trường lao động ở Brazil, vào ngày 6/7/2020,

Tổng thống Jair Bolsonaro đã ký một đạo luật liên bang mới nhằm làm dịu và quản lý tác động kinh tế - xã hội của đại dịch COVID-19. Luật đã thiết lập Chương trình Duy trì Thu nhập và Việc làm Khẩn cấp, trong đó định khung một số biện pháp nhất định có thể được các doanh nghiệp ở Brazil áp dụng trong đại dịch COVID-19.

Theo Chương trình mới, các công ty được phép thực hiện việc cắt giảm tạm thời lương và giờ làm việc, cũng như thương lượng với người lao động về việc tạm dừng các thỏa thuận lao động trong tối đa 240 ngày, trong thời gian đó, nhân viên có thể quyết định chọn không tham gia đóng bảo hiểm xã hội. Một biện pháp khác được giới thiệu trong Chương trình là gói trợ cấp khẩn cấp và trợ cấp hàng tháng. Theo biện pháp này, những người lao động bị giảm lương và giờ làm việc trên 25% sẽ được hưởng trợ cấp hàng tháng, điều này được cho là nhằm thu hẹp khoảng cách giữa mức lương thường xuyên và mức lương bị giảm. Chương trình cũng đưa ra một điều khoản ổn định công việc tạm thời, điều khoản này cung cấp cho nhân viên sự đảm bảo rằng họ sẽ tiếp tục công việc của mình sau khi hết thời hạn thương lượng về việc giảm lương và giờ làm việc.

#### **4. Một số nhận xét về tính hiệu quả của các chính sách hỗ trợ**

Kết quả của những nguồn lực hỗ trợ này từ phía Chính phủ, đã có hơn 40% hộ gia đình, đại diện cho hơn 50% dân số

Brazil, đã nhận được các khoản hỗ trợ để bù đắp cho sự sụt giảm thu nhập do 10 triệu người mất việc làm trong 4 tháng đầu của đại dịch. Đối với những bộ phận dân cư nghèo hơn, mức hỗ trợ hàng tháng 600 BRL (gần 120 USD) trong năm tháng (tháng 4-8/2020) và 300 BRL nữa cho đến cuối năm 2020, đã giúp tăng gấp đôi số tiền hỗ trợ được nhận cho các hộ gia đình nghèo. Chính sách hỗ trợ tài chính cho các hộ chuẩn nghèo và nghèo cùng cực ước tính giúp giảm 5,3 % tỷ lệ nghèo (từ 23,7% vào tháng 5 xuống 18,4% vào tháng 8 năm 2020) và giảm 45% ở số hộ cực nghèo (từ 4,2% xuống 2,3%) (NU. CEPAL, 2020). Chương trình Thu nhập cơ bản khẩn cấp đã giúp giảm bớt tác động của đại dịch đến thu nhập của những người lao động phi chính thức và các gia đình nghèo nhất.

Tuy nhiên, một thực tế cho thấy tình cảnh nghèo đói của nhiều hộ gia đình nghèo lại liên quan đến vô số những biểu hiện không hoàn toàn chỉ dựa vào sự hỗ trợ từ khoản tài chính tạm thời của Chính phủ: điều kiện nhà ở kém, thiếu khả năng tiếp cận các dịch vụ công, tiếp xúc nhiều hơn với bạo lực và tội phạm, việc làm không an toàn,... Những khía cạnh này không thể giải quyết trong thời gian ngắn bằng cách chuyển cho họ các khoản tiền mặt có kỳ hạn. Và số tiền nhận được chắc chắn không bù đắp được những trường hợp tử vong do COVID-19, ước tính xảy ra nhiều hơn ở người nghèo.

Như vậy, có thể thấy rằng, đại dịch COVID-19 đã khiến cho nền kinh tế của Brazil bị ảnh hưởng nặng nề, gây ra tình trạng mất việc làm, cũng như sự phá sản của các công ty trên diện rộng, kéo theo đó là những bất ổn xã hội đến từ hậu quả của tình trạng thất nghiệp do COVID-19 gây ra. Các chương trình hỗ trợ khẩn cấp của Chính phủ đã phần nào giải quyết được một số khó khăn về kinh tế ban đầu cho các gia đình bị mất thu nhập do đại dịch. Tuy nhiên, các khoản hỗ trợ chỉ mang tính khắc phục tạm thời, và có điều kiện. Do đó, để khắc phục hậu quả một cách đồng bộ và tích cực hơn do đại dịch gây ra chắc chắn Chính phủ Brazil sẽ có các giải pháp với tầm nhìn dài hạn hơn. Đây cũng là câu hỏi nghiên cứu dự kiến sẽ được làm rõ trong các nghiên cứu tiếp theo đây ■

#### Tài liệu tham khảo:

1. André Portela Souza và cộng sự (2020), *Social Protection Response to COVID-19 in Brazil*, UNDP LAC C19 PDS N°. 27. tr.7
2. Angelica Mari (2021), *Remote working possible for only 11% of Brazil's workforce*, <https://www.zdnet.com/article/remote-working-possible-for-11-of-brazils-population/>, truy cập ngày 26 tháng 4 năm 2022
3. Cereda, Fabio; Rubiao, Rafael M.; Sousa, Liliana D.(2020), *COVID-19, Labor Market Shocks, Poverty in Brazil: A Microsimulation Analysis*, World Bank, Washington, DC.
4. Estado de Minas Internacional (EM) (2021), *Após um ano de pandemia, Brasil tem recorde de desempregados*, [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/04/30/interna\\_internacional,1262081/apos-um-ano-de-pandemia-brasil-tem-recorde-de-desempregados.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/04/30/interna_internacional,1262081/apos-um-ano-de-pandemia-brasil-tem-recorde-de-desempregados.shtml) (truy cập ngày 12 tháng 1 năm 2022)
5. Gov.br. (2020). Medida Provisória No. 927, de 22 de Marco de 2020, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-927-de-22-de-marco-de-2020-249098775>
6. Ian Prates và Rogério J. Barbosa (2020), *The Impact of COVID-19 in Brazil: Labour Market and Social Protection Responses*, <https://link.springer.com/article/10.1007/s41027-020-00252-3> (truy cập ngày 13 tháng 2 năm 2022)
7. Jamie McGeever (2020), *Brazil unemployment rises to 12.6%, record 4.9 million people leave workforce*, <https://www.reuters.com/article/us-brazil-economy-unemployment-idUSKBN234220> (truy cập ngày 13 tháng 2 năm 2022)
8. Janaia Camelo (2021), *Unemployment rate drops to 12.6 percent*, <https://brazilian.report/liveblog/2021/11/30/unemployment-rate-drops> (truy cập ngày 13 tháng 2 năm 2022)
9. Leda Antunes (2021), *Uma em cada quatro brasileiras sofreu violência durante a pandemia, revela pesquisa*, <https://oglobo.globo.com/celina/uma-em-cada-quatro-brasileiras-sofreu-violencia-durante-pandemia-revela-pesquisa-25047864> (truy cập ngày 13 tháng 2 năm 2022)
10. Leonardo Vieceli & Érica Fraga (2021), *Quase 600 mil empresas fecham as portas e dificultam recuperação do emprego*, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/quase-600-mil-empresas-fecham-as-portas-e-dificultam-recuperacao-do-emprego.shtml> (truy cập ngày 13 tháng 2 năm 2022)
11. NU. CEPAL (2020), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean: Brazil*, ECLAC, ISBN: 9789211220575.
12. OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020*, <https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2020-OECD-economic-survey-overview.pdf>, 2020, tr. 28, 35.
13. Por Anna Carolina Papp và cộng sự (2021), *Em um ano de pandemia, 377 brasileiros perderam o emprego por hora*, <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/07/24/em-um-ano-de-pandemia-377-brasileiros-perderam-o-emprego-por-hora.html> (truy cập ngày 12 tháng 1 năm 2022)
14. The World Bank (2022), *Labor force, total - Brazil*, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN?locations=BR> (truy cập ngày 12 tháng 2 năm 2022)
15. World Without Poverty (2014), *Bolsa Familia*, <http://wwp.org.br/en/social-policy/bolsa-familia/> (truy cập ngày 20 tháng 3 năm 2022).

**QUAN HỆ QUỐC TẾ****CHUỖI CUNG ỨNG CHẤT BÁN DẪN CỦA MỸ  
DƯỚI TÁC ĐỘNG CỦA ĐẠI DỊCH COVID-19 VÀ  
CUỘC CHIẾN THƯƠNG MẠI MỸ - TRUNG****Trần Minh Nguyệt\***

**Tóm tắt:** *Chuỗi cung ứng của Mỹ hiện nay đang phải đối mặt với rất nhiều thách thức, đặc biệt là những thách thức sản xuất do đại dịch COVID-19 và căng thẳng thương mại Mỹ - Trung gây ra. Trong bối cảnh đó, chuỗi cung ứng của Mỹ buộc phải thay đổi để thích ứng và hướng đến việc ít phụ thuộc vào Trung Quốc hơn và đưa các ngành sản xuất cốt lõi trở lại Mỹ. Trong bài viết này, chúng tôi đề cập đến ngành công nghiệp chất bán dẫn, một trong những ngành mũi nhọn có liên quan đến an ninh quốc gia và sự thịnh vượng kinh tế của Mỹ, để đánh giá những thay đổi đang diễn ra trong hệ sinh thái chuỗi cung ứng của Mỹ, và các biện pháp mà chính phủ nước này thực hiện để đối phó với sự gián đoạn trong ngắn hạn và bảo vệ sức khỏe và sinh kế của người dân.*

**Từ khoá:** chuỗi cung ứng, chất bán dẫn, chiến tranh thương mại Mỹ - Trung, COVID-19

**Nhập đề**

Ngành công nghiệp bán dẫn - động lực tăng trưởng chính của nền kinh tế Mỹ đang chịu tác động rất lớn từ đại dịch COVID-19 và cuộc chiến thương mại Mỹ - Trung. Cuộc khủng hoảng COVID-19 và chiến tranh thương mại Mỹ - Trung cho thấy những biến đổi lớn trong chuỗi cung ứng chất bán dẫn của Mỹ. Các biện pháp cần thiết để trả đũa nhau giữa Mỹ và Trung Quốc đã phơi bày lỗ hổng và sự mong manh trong chuỗi cung ứng chất bán dẫn của Mỹ. Kiểm dịch, cấm đi lại và đóng cửa nhà máy do đại dịch COVID-19 cho thấy những rủi ro trong việc đạt được hiệu quả kinh tế nhờ quy mô tập trung.

Đại dịch COVID-19 cũng chứng tỏ tầm quan trọng của chất bán dẫn trong việc đáp ứng những thách thức cấp bách nhất của thế giới, bao gồm việc sử dụng các chip bán dẫn trong việc hỗ trợ công nghệ tìm kiếm phương pháp chẩn đoán, điều trị, chăm sóc bệnh nhân. Trong một bài bình luận được xuất bản thông qua Hội nghị thường niên của Diễn đàn Kinh tế Thế giới ở Davos, Frans van Houten, Giám đốc điều hành của Royal Philips, giải thích những hậu quả nghiêm trọng có thể xảy ra của tình trạng thiếu chip bán dẫn không được kiểm soát để theo dõi thai nhi, điều trị bệnh nhân ngừng tim đột ngột, đánh giá các dấu hiệu quan trọng của bệnh nhân

\* Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

chăm sóc đặc biệt,... (Global & Trade, 2022). Bên cạnh đó, các chip bán dẫn cũng hỗ trợ công nghệ máy tính xách tay và thiết bị ngoại vi mạng giúp làm việc và học tập tại nhà, cũng như đặt hàng tạp hóa và các sản phẩm thiết yếu khác từ xa trong thời kỳ đại dịch để giúp làm chậm sự lây lan của COVID-19.

Tình trạng thiếu hụt một số chất bán dẫn trong thời kỳ đại dịch cho thấy tầm quan trọng của việc phục hồi và đảm bảo chuỗi cung ứng ổn định. Bài viết này, chúng tôi đánh giá những thay đổi đang diễn ra trong hệ sinh thái chuỗi cung ứng chất bán dẫn của Mỹ dưới tác động của đại dịch COVID-19 và cuộc chiến thương mại Mỹ - Trung, và các biện pháp mà chính phủ nước này thực hiện để đối phó với sự gián đoạn chuỗi cung ứng trong ngắn hạn và bảo vệ sức khỏe, sinh kế của người dân.

### **1. Khái quát về chuỗi cung ứng chất bán dẫn của Mỹ**

Chất bán dẫn là chất có độ dẫn điện ở mức trung gian giữa chất dẫn điện và chất cách điện. Chất bán dẫn được sử dụng trong hầu hết mọi sản phẩm công nghệ và làm nền tảng cho các hệ thống quân sự hiện đại, là nguyên liệu để sản xuất ra các loại linh kiện bán dẫn thiết yếu trong cuộc sống hàng ngày của người tiêu dùng và có thể được tìm thấy trong các đồ gia dụng như công tắc đèn, tủ lạnh cũng như trong các sản phẩm phức tạp hơn như điện thoại di động, máy tính và ô tô (White House, 2021).

Ngành công nghiệp bán dẫn là động lực tăng trưởng chính của nền kinh tế Mỹ, chiếm gần một nửa doanh thu bán dẫn toàn cầu, tuy nhiên tỷ trọng năng lực sản xuất chất bán dẫn của Mỹ đã giảm từ 37% cách đây 20 năm và chỉ còn khoảng 12% sản lượng toàn cầu (U.S. Census Bureau, 2019). Các công ty Mỹ, bao gồm cả các công ty bán dẫn không dây lớn, phụ thuộc vào các nguồn bán dẫn nước ngoài, đặc biệt là ở châu Á, tạo ra rủi ro chuỗi cung ứng. Việc sản xuất chất bán dẫn tập trung về mặt địa lý và việc sản xuất chất bán dẫn hàng đầu đòi hỏi đầu tư hàng tỷ đô la. Mối quan hệ ngày càng cạnh tranh của Trung Quốc với Mỹ và các đồng minh đang đẩy nhanh quá trình tách rời chiến lược, chuyển sản xuất trở về nước. Khi sự cạnh tranh địa chính trị gia tăng, Mỹ và Trung Quốc có chung một mục tiêu: Cả hai đều muốn nội địa hóa sản xuất chất bán dẫn.

Theo Báo cáo Đánh giá Chuỗi Cung ứng 100 Ngày của các Cơ quan Quản lý của Tổng thống Biden, chuỗi cung ứng chất bán dẫn của Mỹ bao gồm năm phân đoạn thiết yếu có liên quan: (1) thiết kế; (2) chế tạo; (3) lắp ráp, kiểm tra và đóng gói (ATP); (4) vật liệu; và (5) sản xuất thiết bị (White House, 2021).

- Thiết kế: Hệ sinh thái thiết kế bán dẫn của Mỹ rất mạnh mẽ và dẫn đầu thế giới, tuy nhiên các công ty Mỹ phụ thuộc nhiều vào việc bán hàng cho Trung Quốc để tiếp tục tăng trưởng lợi nhuận và đầu tư vào nghiên cứu và phát triển (R&D)



trong nước. Ngoài ra, các công ty thiết kế của Mỹ phụ thuộc vào các nguồn sở hữu trí tuệ (IP), lao động cần thiết để đưa sản phẩm ra thị trường.

- Chế tạo: Mỹ không đủ năng lực để sản xuất chất bán dẫn. Mỹ chủ yếu dựa vào Đài Loan để cung cấp chip logic và phụ thuộc vào Đài Loan, Hàn Quốc và Trung Quốc để đáp ứng nhu cầu về chip “mature node” (nút trưởng thành)<sup>1</sup>.

- Lắp ráp, Kiểm tra và Đóng gói (ATP): Đối với khâu ATP, Mỹ phụ thuộc nhiều vào các nguồn nước ngoài tập trung ở châu Á. Hơn nữa, khi chip ngày càng trở nên phức tạp, các phương pháp đóng gói tiên tiến cần có sự cải tiến công nghệ đáng kể. Tuy nhiên, Mỹ thiếu hệ sinh thái vật liệu cần thiết và cũng không phải là một địa điểm hiệu quả để phát triển lĩnh vực đóng gói tiên tiến mạnh mẽ, trong khi các khoản đầu tư lớn của Trung Quốc đe dọa chiếm lĩnh thị trường.

- Vật liệu: Việc sản xuất chất bán dẫn đòi hỏi hàng trăm loại vật liệu, tạo ra những thách thức trong chuỗi cung ứng sản xuất. Nhiều loại khí và hóa chất ướt cho chất bán dẫn được sản xuất ở Mỹ, tuy nhiên các nhà cung cấp nước ngoài thống trị thị trường tấm silicon, tấm photomask<sup>2</sup> và photoresist<sup>3</sup>.

- Thiết bị sản xuất: Mỹ có thị phần sản xuất đáng kể trong hầu hết các loại thiết bị chất bán dẫn mặt trước, ngoại trừ kỹ thuật in thạch bản, tập trung ở Hà Lan và Nhật Bản. Với hoạt động sản xuất chất bán dẫn diễn ra hạn chế ở Mỹ,

các nhà sản xuất thiết bị này phụ thuộc rất nhiều vào doanh số bán hàng bên ngoài nước Mỹ.

Tóm lại, chuỗi cung ứng chất bán dẫn của Mỹ - từ thiết kế đến đóng gói sản phẩm cuối cùng - cực kỳ phức tạp và phân tán về mặt địa lý. Do sự chuyên môn hóa của các công ty trong các bước cụ thể, quy trình sản xuất chất bán dẫn điển hình bao gồm nhiều quốc gia và sản phẩm có thể vượt qua biên giới quốc tế nhiều lần. Toàn bộ quy trình này có thể mất tới 100 ngày, trong đó 12 ngày dành cho quá trình vận chuyển giữa các bước trong chuỗi cung ứng (Ziady, Hanna, 2021).

## **2. Những biến đổi trong chuỗi cung ứng chất bán dẫn của Mỹ hiện nay**

Đại dịch COVID-19 đã gây ra những tổn thương nghiêm trọng đối với các chuỗi cung ứng trên toàn cầu, tuy nhiên chuỗi cung ứng chất bán dẫn của Mỹ đã tổn thương từ rất lâu trước khi chính phủ đóng cửa và thảm họa xảy ra. Tình trạng thiếu hụt chip đã tích lũy trong những năm qua do các sự kiện như chiến tranh thương mại Mỹ - Trung ảnh hưởng đến giá cả và phân phối hàng hóa, thiên tai như hạn hán ở Đài Loan và bão mùa đông ở Texas làm hư hại các nhà máy lớn và các sự cố như ba vụ cháy nhà máy ở Nhật Bản từ năm 2019 đến năm 2021 đã tàn phá hoạt động và góp phần gây ra tình trạng thiếu nguyên liệu thô. Những tổn thất mà các nhà sản xuất chip trải qua là rất lớn ngay cả

trong số các kế hoạch mở rộng của các công ty lớn để đáp ứng nhu cầu khi các quốc gia tranh giành ngôi vị nhà sản xuất chip hàng đầu thế giới. Mỗi hiện tượng đã góp phần vào sự biến động thị trường hiện tại và sẽ tiếp tục tác động đến triển vọng của các công ty vì các nhà sản xuất chip dự kiến tình trạng thiếu hụt sẽ tiếp tục trong những năm tới.

### ***Tác động của cuộc chiến thương mại Mỹ - Trung***

Cuộc chiến thương mại của cựu Tổng thống Mỹ Donald Trump với Trung Quốc là một trong những tác nhân quan trọng đằng sau cuộc khủng hoảng chip hiện nay. Chính quyền Trump đã cấm Trung Quốc - nhà sản xuất chip hàng đầu thế giới - có được công nghệ và thiết bị sản xuất chất bán dẫn tiên tiến, đồng thời gây khó khăn hơn trong việc bán các sản phẩm do Trung Quốc sản xuất cho các công ty có quan hệ với Mỹ. Chính quyền Trump đã đưa hàng chục tập đoàn công nghệ cao của Trung Quốc, như SMIC và Huawei, vào danh sách đen thương mại đã góp phần làm trầm trọng thêm tình trạng thiếu hụt chip toàn cầu.

Chiến tranh thương mại Mỹ - Trung đã dẫn đến bất ổn thị trường cho các nhà sản xuất chip và làm gia tăng lo ngại về tác động xung đột địa chính trị đối với sản xuất và phân phối hàng hoá, làm tăng thời gian giao hàng, tăng giá sản phẩm và thiếu hụt nguồn cung nguyên liệu thô do chuỗi cung ứng bị đứt gãy.

Căng thẳng giữa Mỹ và Trung Quốc càng khiến nguồn cung silicon mỏng bị

thiếu hụt sau khi Mỹ đưa SMIC - nhà sản xuất chip lớn nhất của Trung Quốc vào danh sách đen năm 2020 (Alen Lin & David Peterson, 2020). Với nhiều bộ phận quan trọng của chuỗi cung ứng bị ảnh hưởng, các ngành công nghiệp Mỹ phụ thuộc vào chất bán dẫn lo ngại các hạn chế đối với hàng nhập khẩu của Trung Quốc sẽ khiến nước này tạo ra một hệ sinh thái bán dẫn riêng, ngay cả khi họ chưa bắt kịp được các thiết kế chip của Mỹ.

### ***Tác động của đại dịch COVID-19***

Bên cạnh chiến tranh thương mại Mỹ - Trung, đại dịch COVID-19 là một yếu tố chính khác gây ra sự thiếu hụt và dịch chuyển nghiêm trọng của các loại chip bán dẫn tiêu dùng khác nhau.

Đại dịch COVID-19 cho thấy tầm quan trọng của chất bán dẫn trong việc đối phó với những thách thức và khủng hoảng cấp bách nhất của quốc gia và thế giới. Chuỗi cung ứng chất bán dẫn bị đứt gãy đột ngột có thể tác động sâu rộng và không lường trước được ở bất kỳ lĩnh vực nào, không chỉ đối với các ngành, cộng đồng và người lao động cụ thể, mà còn có khả năng ảnh hưởng đến an ninh quốc gia và cơ sở hạ tầng quan trọng. Ví dụ, Hiệp hội công nghiệp bán dẫn (Semiconductor Industry Association - SIA) ước tính rằng sự gián đoạn trong sản xuất chip logic tại các xưởng đúc ở Đài Loan có thể dẫn đến mất doanh thu gần 500 tỷ USD cho các nhà sản xuất thiết bị điện tử phụ thuộc vào nguồn cung này (SIA, 2021).