



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Ciências Econômicas

Morgana Tolentino Cardoso

**Open Banking como política de estímulo à competição: uma análise da  
experiência brasileira**

Rio de Janeiro

2022

Morgana Tolentino Cardoso

**Open Banking como política de estímulo à competição: uma análise da experiência brasileira**



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao programa de Pós-graduação em Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Economia Política.

Orientador: Prof. Dr. Andrea Ugolini

Rio de Janeiro  
2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

C268 Cardoso, Morgana Tolentino.  
Open banking como política de estímulo à competição : uma análise da experiência brasileira / Morgana Tolentino Cardoso.– 2022.  
101 f.  
Orientador: Prof. Dr. Andrea Ugolini.  
Coorientador: Prof. Dr. Norberto Montani Martins.  
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Ciências Econômicas.  
Bibliografia: f. 88-97.  
1. Instituições financeiras – Brasil – Teses. 2. Concorrência – Brasil – Teses. 3. Inovações tecnológicas – Teses. I. Ugolini, Andrea. II. Martins, Norberto Montani. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Ciências Econômicas. IV. Título.  
CDU 336.7(81)

Bibliotecária: Regina Souza do Patrocinio CRB7/ 4954

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Morgana Tolentino Cardoso

**Open Banking como política de estímulo à competição: uma análise da experiência brasileira**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao programa de Pós-graduação em Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Economia Política.

Aprovada em 13 de setembro de 2022.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Andrea Ugolini (Orientador)  
Faculdade de Ciências Econômicas – UERJ

---

Prof. Dr. Norberto Montani Martins (Co-orientador)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Luiz Fernando Rodrigues de Paula  
Faculdade de Ciências Econômicas – UERJ

---

Prof. Dr. André de Melo Modenesi  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2022

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às mulheres que me fizeram a mulher que hoje sou: Joana Tolentino, Cristina Tolentino e Marluce Machado. Amo vocês.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço à minha família, com quem posso contar nos momentos que mais preciso.

Dedico, ainda, um agradecimento caloroso aos meus orientadores, Andrea Ugolini e Norberto Martins. Sem vocês eu não teria chegado até aqui.

Um agradecimento especial ao Gabriel Porto pelos seus comentários de extrema perspicácia que contribuíram para a melhora deste trabalho.

Agradeço a todos os meus amigos. Vocês dividem o peso das tristezas e multiplicam a energia das alegrias. A vida sem vocês não tem a menor graça.

Aqui cabe ressaltar alguns agradecimentos. À Stephanie Costa e ao Lucas Antunes pela parceria cotidiana e por tornarem as horas de estudo momentos também divertidos. Aos demais amigos que também compartilharam a experiência de passar por uma pós-graduação acadêmica durante a pandemia: Carolina Muylaert, Kethelyn Ferreira, Lucas Almeida, Michelle Malher e Vinicius Carneiro. Ainda que de longe, vocês me fizeram mais forte para seguir até o final.

Por fim, agradeço a toda equipe do Propague: Amanda Stelitano, Aryane Ramos, Bruna Cataldo, Carlos Ragazzo, Gabriel Madeira, Luana Deister e Tamiris Leite, que estimulam a minha trajetória acadêmica de formas diretas e indiretas.

Ressalto, ainda, que o presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Agradeço, portanto, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo apoio financeiro para o presente trabalho.

## RESUMO

TOLENTINO, M. *Open Banking como política de estímulo à competição: uma análise da experiência brasileira*. 2022. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas mandatórias de Open Banking através da lente da regulação de defesa da concorrência. Para tanto, a legislação britânica e brasileira do Open Banking é profundamente examinada em termos do histórico do processo de tomada de decisão da política, do *rationale* da regulação, do objetivo principal das políticas e dos resultados iniciais. Além disso, uma breve revisão do projeto australiano de compartilhamento de dados também é apresentada nesta dissertação. Com o objetivo de fortalecer o argumento presente neste trabalho, é feita uma revisão explicativa dos principais pontos do debate da disciplina de economia industrial, com foco nas teorias da concorrência, operacionalização das políticas de defesa concorrência e uma análise da concorrência no setor financeiro e como ela está sendo desafiada pelo processo digital e de *datafication*. Neste sentido, as políticas mandatórias de Open Banking são entendidas como uma nova abordagem regulatória para lidar com os novos desafios da concorrência no sistema financeiro, mais focada no incentivo à concorrência e ao processo de inovação. A análise dos casos escolhidos nesta dissertação parece sustentar essa visão.

Palavras-chave: Open Banking, sistema financeiro, inovação financeira, defesa da concorrência

## ABSTRACT

TOLENTINO, M. *Open Banking as a policy to stimulate competition: an analysis of the Brazilian experience*. 2022. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The present paper aims to analyse the Open Banking mandatory policies through the glass of the competition legislation. In order to do so, the British and Brazilian Open Banking legislation are deeply examined in terms of the background of the policy decision-making process, the rationale of regulations, the policies' primarily objective and initial results. In addition, a brief review of the Australian Open Data project is also presented in this paper. With the view to strengthen the argument in this paper, there is an explanatory review of the major points from the industrial debate in Economics, focused on competition theory lines, competition policies, and an analysis of competition in the financial sector and how it is changed by the digital and datafication process. In this sense, the Open Banking mandatory policies are understood as a new regulatory approach to deal with new competition challenges in the financial system, more focused on incentive competition and innovation process. The case studies conducted in this dissertation seem to support this view.

Keywords: Open Banking, financial system, financial innovation, competition legislation



## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
1	<b>CONCORRÊNCIA, INOVAÇÃO E ESTABILIDADE NOS SISTEMAS FINANCEIROS</b> .....	15
1.1	<b>Concorrência, poder de mercado e eficiência</b> .....	16
1.2	<b>Defesa da concorrência: aspectos gerais</b> .....	20
1.3	<b>Concorrência no sistema financeiro</b> .....	22
1.4	<b>Fintechs, inovações e concorrência</b> .....	25
1.5	<b>Concorrência e regulação financeira</b> .....	28
1.6	<b>Síntese do capítulo</b> .....	31
2	<b>OPEN BANKING: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS</b> .....	34
2.1	<b>Origem do Open Banking</b> .....	34
2.1.1	<u>Fundamentos da nova regulação</u> .....	35
2.1.2	<u>Barreiras à entrada no sistema financeiro</u> .....	37
2.1.3	<u>O Pacote de Remédios</u> .....	40
2.2	<b>O Open Banking</b> .....	42
2.2.1	<u>O funcionamento do Open Banking britânico</u> .....	43
2.2.2	<u>Objetivos iniciais, resultados primários e tendências</u> .....	46
2.3	<b>Difusão do Open Banking pelo mundo</b> .....	50
2.3.1	<u>Economia de dados abertos: o projeto australiano</u> .....	52
2.4	<b>Uma avaliação crítica do Open Banking como instrumento de promoção da concorrência</b> .....	55
2.5	<b>Síntese do capítulo</b> .....	57
3	<b>OPEN BANKING NO BRASIL</b> .....	59
3.1	<b>Concepção</b> .....	59
3.1.1	<u>O objetivo da inovação</u> .....	59
3.1.2	<u>O objetivo da competição</u> .....	62
3.2	<b>Regulação</b> .....	64
3.2.1	<u>Escopo de dados e serviços do Open Banking Brasil</u> .....	65
3.2.2	<u>Consentimento, autenticação e autorização: a jornada do consentimento</u> .....	69
3.2.3	<u>Modelo de governança: autorregulação assistida</u> .....	70
3.3	<b>O cronograma de abertura do sistema financeiro brasileiro</b> .....	72

3.4	<b>Resultados iniciais</b> .....	75
3.5	<b>Análise crítica do Open Banking brasileiro</b> .....	78
3.6	<b>Síntese do capítulo</b> .....	81
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	83
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	88
	<b>ANEXO A</b> - Lista completa de informações mínimas a serem compartilhadas sobre produtos e serviços.....	98
	<b>ANEXO B</b> - Lista completa de informações mínimas a serem compartilhadas sobre transações.....	100

## INTRODUÇÃO

O fenômeno da digitalização vem alterando a dinâmica concorrencial em diversos setores da economia, chegando ao ponto da revista britânica *The Economist* declarar que os dados são um fator mais importante que o petróleo para a economia contemporânea (THE ECONOMIST, 2017). Essa tendência ocorre pelo processo de *datafication*, como coloca Remolina (2019), onde interações digitais dos indivíduos têm gerado uma gama de informações cotidianas sobre diversas atividades humanas, desde políticas até econômicas. Esse processo alimenta o surgimento de novos modelos de negócios baseados no armazenamento e processamento desses dados que vêm gerando disrupções em múltiplas indústrias.

O sistema financeiro é parte dessa tendência. A história do setor mostra um longo percurso de inovações (MINSKY, 2008), o que sugere um setor altamente baseado em tecnologia e competição por inovação. Ainda assim, o processo de digitalização vem desafiando a dinâmica concorrencial tradicional do setor. Além disso, a preocupação com a estabilidade no sistema financeiro articulava-se com a dinâmica de lucratividade e inovação – especialmente no caso das instituições bancárias, em função do arcabouço dos Acordos de Basileia, centrados em requerimentos de capital (portanto, lucros acumulados).

Há que se destacar que a estabilidade é uma preocupação especialmente relevante no setor financeiro devido à sua característica de contágio para o setor real, via restrição de crédito e liquidez, dentre outros fatores (CARVALHO, 2015). Assim, uma crise, mesmo que iniciada dentro do setor financeiro, tem potencial para se expandir para economia real, afetando os níveis de renda e emprego, por exemplo, ocasionando grandes perdas à sociedade.

Nesse sentido, há uma percepção de que firmas menores são mais propensas a fazer negócios mais arriscados para alavancar seus ganhos, de modo que um mercado mais atomizado estaria mais exposto a riscos e à fragilidade financeira. É verdade, contudo, que esta abordagem já vinha sendo questionada pelas autoridades: em relatório de 2009 sobre competição no setor financeiro, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) demonstra preocupação com a

resposta à crise financeira de 2008 que provocou um processo de concentração no mercado com anuência das autoridades.

O relatório reforça a importância da competição no *trade-off* competição/estabilidade que as autoridades do setor enfrentam. Para a OCDE (2009), além do potencial de melhorar a eficiência e o resultado para o usuário final, a competição também pode reforçar a estabilidade. Isso porque mercados concentrados têm mais propensão a lidar com instituições *too big too fail*. Essas instituições dominam uma parcela relevante do *market-share* no setor, o que significa que a falência de uma única instituição deste tipo oferece altos riscos de contágio, tanto para as demais instituições do sistema, quanto para a economia real. O relatório enfatiza, ainda, o olhar para as novas tecnologias no setor, reconhecendo a importância de adaptação diante do cenário da digitalização.

O crescimento das empresas chamadas FinTechs<sup>1</sup> são o grande exemplo das mudanças que a digitalização vem causando na dinâmica do setor financeiro. São empresas altamente baseadas em tecnologia e processamento de dados que oferecem novas soluções financeiras, de produtos e serviços para o usuário final, até soluções de operação e *back-office*. O fato de terem o seu modelo de negócio baseado em processamento de dados faz com que o crescimento destes *players* no mercado pressione as autoridades a tomarem providências quanto a uma conhecida barreira à entrada no setor: o monopólio informacional.

O uso de dados pelo setor financeiro vem de longa data, de modo que grandes bancos detêm uma grande base de dados sobre clientes estabelecidos (REMOLINA, 2019). Instituições usam informações sobre pagamentos e outras transações dos clientes para refinar os modelos de cálculo de risco, além de oferecer produtos e serviços personalizados. No modelo historicamente em funcionamento no setor, contudo, essas informações são monopolizadas pela instituição com a qual o cliente mantém seu relacionamento. Desta forma, ao trocar para uma nova instituição, o cliente é obrigado a construir uma relação do zero com o novo provedor de serviço,

---

<sup>1</sup> Para fins do presente trabalho, será adotada a seguinte definição para FinTechs: “technologically enabled innovation in financial services that could result in new business models, applications, processes or products with an associated material effect on financial markets and institutions and the provision of financial services” (FSB, 2022)

que não terá acesso ao seu histórico transacional, dificultando a análise de risco e limitando as opções de oferta ao cliente.

Este é um dos principais fatores associados aos custos de troca, que se refere a qualquer custo, monetário ou não, que se apresente ao cliente para que ele efetue a portabilidade<sup>2</sup>. Um mercado marcado por altos custos de troca aumenta também o custo de aquisição de clientes<sup>3</sup>, de modo que a concorrência ocorre, em geral, para conseguir estabelecer a primeira relação com o cliente. Assim, novos entrantes enfrentam dificuldade em acessar a base de clientes já ativos no sistema.

Esse novo cenário inspirou a atuação dos reguladores para promover a entrada de novos *players* no setor financeiro, visando estimular a eficiência, a melhora na experiência do consumidor e a inovação tecnológica. É nesse sentido que se destacam as políticas de Open Banking, modelos de compartilhamento de dados no setor financeiro onde as instituições, independente do desenho tecnológico, compartilham dados de forma segura e padronizada, mediante uma autorização do cliente. Nesse sentido, a política visa quebrar o monopólio de informação no setor para criar um ambiente mais competitivo, estimulando a entrada de novos *players* e novos processos inovativos.

O projeto pioneiro é o do Reino Unido, capitaneado pela autoridade local de defesa da concorrência e usando como racional para a implementação da política o estímulo à concorrência no setor bancário local, que apontava alto grau de concentração (CMA,2016). Desde o anúncio do Open Banking britânico, a iniciativa se espalhou pelo mundo, se diferenciando pelo formato de aplicação. O modelo britânico hoje é chamado de mandatário, ou *government-driven*, onde os principais participantes do setor tiveram sua participação obrigatória no ecossistema. Outra abordagem é a conhecida como *market-driven*, onde a iniciativa de criação de um ecossistema de compartilhamento de dados parte dos participantes de mercado e as autoridades participam dando segurança legal ao sistema. Singapura é o principal expoente desse modelo no mundo.

---

<sup>2</sup> Se refere ao poder do cliente de transferir seus cadastros, fundos e dívidas entre instituições.

<sup>3</sup> Custos de aquisição de clientes são gastos que as firmas incorrem para conquistar o cliente. Por exemplo, gastos investidos em publicidade (GROSSMAN e HART, 1986)

No Brasil, o projeto de Open Banking vem sendo discutido desde 2018 e teve sua adoção definida em 2019<sup>4</sup>. O modelo brasileiro é baseado no britânico e faz parte de uma longa agenda do Banco Central do Brasil (BCB) para estimular a competição e inovação no setor<sup>5</sup>. Originalmente, o objetivo da iniciativa era “aumentar a eficiência no mercado de crédito e de pagamentos no Brasil, mediante a promoção de ambiente de negócio mais inclusivo e competitivo, preservando a segurança do sistema financeiro e a proteção dos consumidores”<sup>6</sup>. Em sua versão final, o BCB estabeleceu quatro objetivos para a iniciativa: (i) incentivar a inovação; (ii) promover a concorrência; (iii) aumentar a eficiência do sistema financeiro; e (iv) promover a cidadania financeira<sup>7</sup>.

No caso brasileiro, a participação dos maiores participantes do setor é obrigatória, assim como há obrigatoriedade de reciprocidade no compartilhamento de dados. Esse desenho resulta da percepção de que o mercado bancário é altamente concentrado no Brasil (BCB, 2017). A participação ativa da autoridade nas determinações técnicas que garantem interoperabilidade e segurança do ecossistema é também uma característica do modelo adotado localmente. Além disso, o modelo inicialmente concebido exclusivamente para o setor bancário, passou, num segundo momento, a incluir um conjunto mais amplo de instituições e mercados financeiros – câmbio, investimentos, seguros e previdência –, consolidando um projeto de sistema financeiro aberto (Open Finance)<sup>8</sup>.

A presente dissertação, então, pretende colaborar com a análise sobre a competição no setor financeiro sob a ótica da mudança no padrão de atuação das autoridades responsáveis, com foco na experiência do Open Banking como política regulatória para estímulo da concorrência. O objetivo geral do trabalho é analisar a implementação do Open Banking – e Open Finance – no Brasil, destacando suas similaridades e peculiaridades diante das principais experiências internacionais, em especial, Reino Unido e Austrália. Mais especificamente, discute-se o racional por trás das especificidades do projeto brasileiro de Open Finance à luz do desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Comunicado nº 33.455, do Banco Central do Brasil (BCB), de 24 de abril de 2019.

<sup>5</sup> O projeto de racionalização e modernização regulatória e do sistema financeiro tem origem no projeto Otimiza BC (2013), que deu lugar à Agenda BC+ (2016) e, posteriormente, à Agenda BC# (2019).

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Resolução Conjunta nº 1, do BCB e do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 4 de maio de 2020.

<sup>8</sup> Resolução Conjunta nº 4, do BCB e do CMN, de 24 de março de 2022.

do sistema financeiro local e de sua utilização pela população brasileira. Além disso, analisa-se os resultados e impactos iniciais do Open Finance no país.

A hipótese do trabalho é que o Open Finance no Brasil constitui uma importante ruptura na forma com que os reguladores brasileiros tratam a inovação, a concorrência e a estabilidade financeira. O trabalho contribui com a literatura econômica sobre Open Banking em português de modo geral, ao apresentar uma análise detalhada do caso britânico e australiano, e fornece uma análise pioneira sobre Open Finance no Brasil, uma vez que trabalhos anteriores se encontravam num plano teórico/abstrato ou descritivo, sem a possibilidade de análise das fases e dos dados devido ao andamento do projeto (CAVALCANTE, 2019; GUIMARÃES, 2021).

O trabalho combina três esforços metodológicos distintos. Em primeiro lugar, será realizada uma revisão da literatura sobre concorrência e inovação nos sistemas financeiros, em que esses elementos se articulam com a questão da estabilidade financeira – e, portanto, com a regulação. Em segundo lugar, apresenta-se, com base em relatórios das autoridades locais e em trabalhos acadêmicos, os principais modelos de Open Banking adotados ao redor do mundo, com especial ênfase na experiência do Reino Unido, pioneiro na adoção do sistema bancário aberto, da União Europeia e da Austrália. Em terceiro lugar, discute-se as características do modelo de Open Banking no Brasil e suas peculiaridades a partir de fontes primárias (regulações do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil) e secundárias, bem como analisa-se os dados relativos aos primeiros resultados do projeto, com base no Relatório Semestral do Open Finance Brasil.

O trabalho se divide da seguinte forma. O Capítulo 1 se dedica a identificar o ferramental teórico que sustentará as análises de casos. Apresenta de forma sucinta os aspectos centrais de discussão sobre concorrência e eficiência, com foco no paradigma Estrutura-Condução-Desempenho e na concorrência schumpeteriana. Oferece, ainda, um resumo de como opera a política de defesa da concorrência e pontos do debate sobre concorrência no sistema financeiro.

O Capítulo 2 se dedica a apresentar como foi construído o projeto de Open Banking como política econômica de estímulo à competição e à inovação ao redor do mundo. Para tal, será realizada uma análise dos principais projetos de Open Banking a entrar em funcionamento no mundo. Em especial, o capítulo analisará a trajetória

da regulação britânica do Open Banking, apresentando o *rationale* da regulação, mecanismos e instrumentos de atuação, além dos objetivos primários. O capítulo reforça, ainda, que há diversas maneiras de adequar a política às especificidades de cada jurisdição e faz, então, uma breve análise do modelo australiano.

O Capítulo 3 é dedicado a detalhar o projeto de Open Banking brasileiro, com foco no seu processo de concepção, apresentando uma síntese analítica dos seus principais normativos, esmiuçando seu processo de implementação e apresentando dados primários já disponíveis. O capítulo explicita, ainda, os aprendizados incorporados pelo projeto brasileiro diante do pioneiro britânico, bem como seus próprios desafios.

Ao fim, esta dissertação apresenta um capítulo de considerações finais, onde são sumarizadas as principais conclusões do trabalho, bem como limitações que podem ser exploradas em pesquisas futuras.



## 1. CONCORRÊNCIA, INOVAÇÃO E ESTABILIDADE NOS SISTEMAS FINANCEIROS

O presente trabalho se propõe a analisar o fenômeno regulatório da abertura de dados no sistema financeiro, o Open Banking, explicitando a justificativa regulatória e a operacionalização do projeto no mundo e no Brasil. No caso britânico e brasileiro adotou-se um modelo *government-driven* para a abertura de dados, onde o ecossistema de dados abertos é induzido por ordem legal e pelo menos os maiores incumbentes têm participação mandatória – os diferentes modelos serão apresentados com mais detalhe nos Capítulos 2 e 3.

Nesses casos, o Open Banking pode ser interpretado como uma inovação regulatória com foco explícito em promover a competição e a inovação no setor – sendo, sob certo prisma, uma ferramenta de defesa da concorrência. Por isso, se faz necessário compreender o referencial teórico de defesa da concorrência dentro da economia industrial e as discussões sobre sua aplicação no sistema financeiro, que leva ao debate competição vs. eficiência. Além disso, é importante entender como o cenário concorrencial do setor financeiro é afetado por novas tecnologias recentes que trouxeram novos modelos de negócios, caso das FinTechs, e quais as opções de política para lidar com essa mudança no mercado.

Este primeiro capítulo apresenta o ferramental teórico que servirá de lente para a análise da política feita ao longo deste trabalho. A seção 1.1 explicita de forma sucinta os aspectos centrais envolvidos na discussão sobre concorrência e eficiência, de um modo geral, com foco na dicotomia entre o paradigma Estrutura-Condução-Desempenho (ECD) e a concorrência schumpeteriana. A seção 1.2 apresenta um resumo de como tem operado na prática a política de defesa da concorrência. Já a seção 1.3 expõe pontos do debate competição vs. eficiência no sistema financeiro, focando em como a concorrência schumpeteriana se conecta com os processos de concorrência no sistema financeiro e como pode afetar a estabilidade. A seção seguinte faz uma rápida definição de FinTechs e a discussão sobre o fenômeno da entrada desses *players* no setor e pressões que exercem no âmbito da dinâmica concorrencial do setor financeiro, abordando temas como inovação tecnológica e barreiras à entrada no setor. Em sequência, a seção 1.5 mostra a centralidade da

questão concorrencial para a regulação financeira, principalmente para se adaptar ao novo fenômeno da digitalização. Por fim, o capítulo conta com uma seção de síntese, onde os principais pontos abordados ao longo do capítulo são sumarizados a fim de sustentar o entendimento das análises sobre Open Banking.

### 1.1. **Concorrência, poder de mercado e eficiência**

No arcabouço econômico, existem diversas linhas teóricas que analisam a forma como as firmas se relacionam dentro de um mercado. Cada qual parte de diferentes pressupostos, que condicionam diretamente os resultados teóricos. Essa análise é importante pois a ideia de concorrência e poder de mercado está associada à eficiência de um determinado setor, influenciando, assim, preço e qualidade dos produtos ou serviços. Cada marco teórico, contudo, define de forma específica esses conceitos, o que altera a forma como o mercado é examinado. Essa discussão é significativa dentro da teoria econômica pois, em última instância, irá definir um padrão de política pública. Nesta seção serão explicadas a teoria clássica, o modelo Estrutura, Conduta e Desempenho (ECD) e a competição schumpeteriana.

A visão clássica (que sustenta hoje o paradigma neoclássico) se baseia na ideia de competição perfeita e monopólio. Monopólio é quando uma única firma domina a produção no setor, concentrando todo o poder de mercado para si, podendo aumentar preços acima do preço de equilíbrio, auferindo, assim, lucros extraordinários e comprometendo o equilíbrio de mercado. Na competição perfeita, por outro lado, o mercado é perfeitamente atomizado: há ausência de poder de mercado e as diversas firmas atuantes no setor não conseguem, portanto, determinar preços, sendo consideradas tomadoras de preço de mercado (MELO, 2013).

A construção desse pensamento está baseada nas principais hipóteses do modelo: informação perfeita sobre o mercado, racionalidade plena dos agentes na tomada de decisão e maximização de lucros. Dessa forma, a firma é vista como uma unidade representativa padrão, sem estratégias individuais. Ou seja, não se enxerga especificidade no comportamento de cada empresa. Pelo contrário, se considera que as firmas apresentam comportamento idêntico (MELO, 2013). Nesse sentido, o

conceito de concorrência, aqui, não diz respeito às estratégias de atuação das empresas, mas a um cenário estático em que as firmas estão diante de um conjunto de escolhas que são dadas e restritas às tecnologias disponíveis. Já o poder de mercado se refere à existência de monopólio<sup>9</sup>. Nesse contexto, a eficiência se refere à eficiência de alocação de recursos no mercado, ou seja, está associada à decisão de preços e quantidades em busca de um equilíbrio geral, dadas as condições tecnológicas.

Já o modelo ECD surge como “o paradigma fundador da disciplina economia industrial” (HASENCLEVER; TORRES, 2013, p. 41), uma alternativa para análise do comportamento das empresas uma vez que a teoria clássica parecia insuficiente para explicar o mundo real. Essa disciplina se dedica a compreender a estrutura das indústrias, considerando que estudos empíricos contradiziam a teoria clássica ao mostrar que a maioria das indústrias apresentavam certo grau de concentração (longe do “mercado natural”, de concorrência perfeita, do modelo clássico) e que se identificavam barreiras à entrada nas indústrias. Tais constatações sustentaram um novo olhar para o funcionamento da indústria.

Em primeiro lugar, as firmas passam a ser entendidas como agentes que desenvolvem estratégias individuais de atuação no mercado, tomando decisões de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), publicidade e propaganda, preços e promoções, entre outros. Essas escolhas definem a conduta da firma na indústria e influenciarão o seu desempenho no mercado. Por outro lado, a conduta da firma é influenciada pelas condições de mercado, ou, a estrutura da indústria, determinada por uma série de condições básicas. Essas, por sua vez, dizem respeito a diversos fatores sociais, culturais e econômicos, tais como condições de acesso às matérias primas, ambiente regulatório, elasticidade-preço da demanda, existência de produtos substitutos, entre outros (HASENCLEVER; TORRES, 2013).

A relação causal primária do modelo estabelece que as condições básicas definem a estrutura de mercado a partir das quais as empresas determinarão suas

---

<sup>9</sup> Ao incorporar críticas, o modelo passou a assumir também a possibilidade de um mercado de competição monopolística, onde há livre entrada, mas há diferenciação de produto (produtos não são homogêneos). Mas para Melo (2013, p. 13): “A permanência da hipótese de perfeito conhecimento e maximização de lucros nos modelos de monopólio e competição monopolística, isto é, a racionalidade perfeita do tomador de decisões, leva a que todas as modificações teóricas feitas a seguir continuem a se constituir como um caso especial, do caso geral, a competição perfeita.”

condutas e essas condutas influenciarão o desempenho final (HASENCLEVER; TORRES, 2013). Dessa forma, o modelo se baseia no seguinte fluxo de causalidade: Estrutura → Conduta → Desempenho. Contudo, se entende que há um processo de retroalimentação onde esforços intensos de conduta podem alterar fatores da estrutura da indústria. Isso é importante pois, assim, o modelo admite que “tanto as condições básicas (...) quanto a estrutura do mercado são determinadas endogenamente por meio do conjunto de relações do sistema e não fixadas por forças exógenas” (HASENCLEVER; TORRES, 2013, p. 45). Esse entendimento sustenta a adoção de políticas econômicas seja para estimular ou coibir determinados comportamentos.

Diante do modelo ECD, então, a concorrência, ainda que possa ser alterada por esforços de conduta, se refere ao padrão corrente de concorrência, ou seja, uma característica que define a estrutura do mercado. O poder de mercado está associado ao grau de concentração e a barreiras à entrada<sup>10</sup> na indústria e a eficiência é relacionada ao resultado que a sociedade espera acerca do desempenho industrial (isso inclui o nível de produção, emprego, progresso, entre outros).

A visão de concorrência seria, ainda, revolucionada pela noção trazida por Schumpeter. A concorrência schumpeteriana se destaca por propor uma visão de concorrência dinâmica e evolucionária que responde a um processo contínuo de introdução e difusão de inovações que alterem o espaço econômico, sejam elas inovações tecnológicas, organizacionais, novos produtos, novos mercados, ou inovações de qualquer outra natureza (POSSAS, 2013). As empresas investem em inovação buscando se diferenciar no mercado e, assim, obter vantagens competitivas que lhe permitam colher lucros de monopólio, mesmo que de forma temporária.

As decisões de atuação das firmas (investimentos, determinação de preços etc.) definem suas estratégias competitivas que são influenciadas em maior ou menor grau pelas estruturas de mercado, mas também influenciam a estrutura seja com inovações tecnológicas disruptivas, novos produtos, criação de novos mercados, entre outros. Assim, na concorrência schumpeteriana a estrutura de mercado é determinada de forma endógena, a partir das condutas das empresas. A interação das empresas

---

<sup>10</sup> O termo barreiras à entrada “está relacionado à facilidade ou à dificuldade que as empresas estabelecidas encontram para impedir a entrada de novas empresas” (KUPFER, 2013, p. 79)

e as estruturas de mercado criam uma *dinâmica industrial* (POSSAS, 2013). Esse processo é contínuo e a mudança nas estratégias e no ambiente são constantes, o que leva a uma leitura evolucionária do termo concorrência.

Para a biologia, a evolução é um processo em curso e o estado atual é permanentemente mutável a partir das interações dos indivíduos entre si e com o ecossistema. É nesse sentido que Schumpeter tem uma visão evolucionária da concorrência: concebe-a como resultado das interações entre os indivíduos (firmas) e destes com o ecossistema (estruturas de mercado).

Em outras palavras, a concorrência para Schumpeter é um processo ativo no qual empresas interagem no mercado com distintas estratégias buscando, de alguma forma, se destacar dos seus concorrentes. Como coloca Possas (2013, p. 247, grifo do autor):

Há muitas *formas* ou *dimensões* da concorrência, sendo a concorrência em preços apenas a mais tradicional e mais simples, mas não a mais importante ou mais frequente. A concorrência se dá também por *diferenciação do produto* (inclusive qualidade) e, especialmente, por *inovações*, que no sentido schumpeteriano – muito amplo, como se viu – envolve toda e qualquer criação de novos espaços econômicos (novos produtos e processos, novas formas de organização da produção e dos mercados, novas fontes de matérias-primas, novos mercados).

Nesta linha, a inovação é buscada de forma ativa pelas empresas que procuram se diferenciar para ganhar poder de mercado e, aqui, o poder de mercado também se diferencia por não ser um conceito estático. Como “na concorrência schumpeteriana, o mecanismo de concorrência mais relevante é a concorrência por inovação” (ROCHA, 2019, p. 56), lucros extraordinários (normalmente temporários) colhidos por empresas que conseguiram implementar sua inovação e se diferenciar no mercado (criação e ampliação de poder de mercado) podem se justificar como parte de um processo evolucionário e, nesse sentido, um fator de estímulo à inovação. Além disso, a análise de eficiência se volta para o interior da empresa: ter eficiência técnica, de produção e de organização de processos para se manter forte em ambientes competitivos.

Dessa forma, à nível de política econômica, deve-se estimular e fortalecer um ambiente competitivo, assegurando “condições macroeconômicas favoráveis ao crescimento e ao financiamento” (POSSAS, 2013, p. 251). Para atingir tais objetivos,

existem diversas ferramentas de política pública, como a criação de um ambiente regulatório adequado, planos especiais de financiamento, incentivos fiscais, políticas industriais de incentivo à inovação, política de defesa da concorrência, entre outros.

Nesse sentido, a compreensão do funcionamento prático e dos instrumentos de defesa da concorrência se destacam para a continuidade do presente trabalho. Isso porque o caso pioneiro do Open Banking no mundo, o Open Banking britânico (ver Capítulo 2), foi um projeto capitaneado pela autoridade local de defesa da concorrência (CMA), visando estimular a competição no setor financeiro.

## 1.2. Defesa da concorrência: aspectos gerais

As leis de defesa da concorrência, ou leis *antitrust*, definem o marco legal sob qual as autoridades executam políticas que buscam “garantir a existência de condições de competição, preservando ou estimulando a formação de ambientes competitivos com vistas a induzir (...) maior eficiência econômica como resultado do funcionamento dos mercados” (LEOPARDI MELLO, 2013, p. 285). A atuação é focada em coibir um exercício abusivo do poder de mercado. Nota-se, portanto, que o poder de mercado pode ser aceitável, mas de forma moderada. No Brasil, por exemplo, não há ilicitude no poder de mercado quando este é resultado de um processo em que um agente demonstrou mais eficiência que os demais competidores.

Na prática, as leis de defesa da concorrência atuam em duas frentes: (i) com relação aos parâmetros da estrutura de mercado, e (ii) com relação à conduta dos agentes na indústria (LEOPARDI MELLO, 2013). Sobre a atuação na estrutura do mercado, a defesa da concorrência usa o instrumento claro de controle preventivo dos atos de concentração (AC). Atos de concentração se referem a casos de fusões, aquisições, *joint-ventures* e outros que possam alterar a estrutura concorrencial no mercado, estimulando o exercício abusivo do poder de mercado. Já no tocante à conduta dos agentes, as autoridades em geral usam instrumentos de punição para reprimir práticas anticompetitivas, com uso abusivo de poder de mercado. As duas linhas de atuação são detalhadas a seguir.

ACs normalmente ocorrem na busca por redução de custos com economia de escala e escopo, eliminação de fricções nas transações, ou mesmo subtração de um concorrente, entre outros diversos motivos. Podem ocorrer de forma horizontal, quando envolvem empresas do mesmo ramo de atividade, ou vertical, quando envolvem empresas de diferentes etapas que complementam uma cadeia produtiva. No Brasil, para se analisar atos de concentração, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) deve medir, com indicadores de concentração<sup>11</sup>, se a movimentação irá resultar em aumento de poder de mercado. Se sim, deverá ocorrer uma análise do possível efeito líquido do AC, ou seja, a relação entre possíveis efeitos anticompetitivos e os possíveis ganhos de eficiência que o ato pode gerar.

Já as condutas anticompetitivas são comportamentos das empresas que reduzem a competitividade. As do tipo horizontal são as que ocorrem de modo a afetar a concorrência dentro do mesmo mercado, sendo o exemplo clássico o acordo de preços feito por concorrentes, o cartel (ROCHA, 2019). As do tipo verticais se referem a condutas que reduzem a competição entre firmas de diferentes etapas que complementam uma cadeia produtiva, comumente em relações de fornecedor e comprador. Discriminação de preços e acordos de exclusividade são exemplos de condutas anticompetitivas verticais. Em geral, essas condutas geram punição quando descobertas, mas aqui, como no caso dos ACs, também se aceita uma análise do possível efeito líquido entre efeitos anticompetitivos e ganhos de eficiência. Vale ressaltar, contudo, que no que tange os comportamentos anticompetitivos, não há, no Brasil, um guia de condutas e procedimentos (ROCHA, 2019).

Ainda assim, pode-se observar um padrão procedimental nos julgamentos de controle de condutas e atos de concentração. Primeiramente uma análise de poder de mercado (se há concentração, com cálculo de *market-share* e indicadores de concentração, e se há exercício de poder de mercado, analisando formas de concorrência e barreiras à entrada, por exemplo); e, então, uma análise dos efeitos líquidos da conduta ou do AC (relação entre efeitos anticompetitivos e eficiências geradas pela conduta ou pelo AC) (LEOPARDI MELLO, 2013). A atuação da autoridade vai depender do resultado da análise do efeito líquido, de modo que se

---

<sup>11</sup> Usados como proxies de poder de mercado. Razão de concentração (CR) e Hirschman-Herfindahl (HHI) são exemplos de indicadores de concentração.

forem considerados positivos (os ganhos com a eficiência gerada são maiores que os efeitos anticompetitivos), a conduta ou o ato não será considerada ilícita.

Essa análise do efeito líquido que o exercício de poder de mercado pode ter para economia é interessante sobretudo do ponto de vista da concorrência schumpeteriana. Como já explicitado, o destaque nesta teoria é para o mecanismo de concorrência via inovação, numa dinâmica em que as firmas buscam se diferenciar no mercado a partir de inovações tecnológicas, de produtos, de mercados ou de processos. Nesse enfoque, o ambiente competitivo é um ambiente com firmas competidoras fortes, com eficiência técnica e capital para investir em inovação, isso, na prática, pode levar a uma visão de ambiente competitivo eficiente com certo grau de concentração de poder de mercado. Segundo Possas:

Uma política de [defesa da] concorrência [...] tem por finalidade precípua tanto proteger como estimular a concorrência nos mercados onde ela esteja ameaçada, seja por intermédio da própria legislação antitruste, seja pela ação dos órgãos por ela incumbidos desse tipo de intervenção nos mercados. Portanto, nessa perspectiva teórica schumpeteriana, ela não pode ser vista como intrinsecamente antagônica à existência de posições monopolistas ou oligopolistas, ou seja, de poder de mercado diferenciado. (POSSAS, 2013, p. 251)

Esse enfoque na concorrência por inovação é especialmente relevante quando se analisa a concorrência no sistema financeiro, como será visto na próxima seção.

### 1.3. Concorrência no sistema financeiro

A questão da concorrência no sistema financeiro encara novos desafios com o processo de intensificação da digitalização no setor. Sob influência da digitalização, o sistema vem sofrendo uma revolução tecnológica que estimula a criação de novos modelos de negócios, fazendo surgir no mercado novos *players* e novas demandas. Uma explicação mais detalhada do que são as FinTechs (novas empresas de tecnologia financeira) será apresentada na próxima seção. Mas antes de entender o que são esses *players* e como despertam novos desafios no cenário de concorrência no setor, é importante entender conceitualmente a dinâmica de concorrência no sistema financeiro.



Em primeiro lugar, o debate da concorrência na regulação financeira é marcado pelo *trade-off* entre concorrência e estabilidade (BERGER, KLAPPER E TURK-ARISS, 2009; OCDE, 2009; CLAESSENS, 2009; PRODUCTIVITY COMMISSION, 2018). Esse debate desdobra-se em duas visões principais: a primeira associa competição à fragilidade (*competition-fragility*); a segunda associa competição à estabilidade (*competition-stability*). Aquela ressalta que um mercado com mais firmas e firmas menores acaba por estimular a assunção de riscos por parte dos bancos e instituições financeiras, resultando em posições financeiras mais frágeis. Já a visão de *competition-stability* reforça que o maior poder de mercado de algumas instituições estimula o aumento de preços (taxas) no setor, resultando em posições financeiras mais robustas e maior estabilidade, ainda que se intensifiquem questões de risco moral e seleção adversa (BERGER, KLAPPER E TURK-ARISS, 2009).

Diante desse debate, as autoridades regulatórias buscam uma posição intermediária que promova a estabilidade e a competição, um meio termo entre concorrência e estabilidade. Contudo, o que se observa na prática são mercados bancários com altos graus de concentração: ao redor do globo, grandes conglomerados bancários detêm forte poder de mercado, que se sustenta em diversas barreiras à entrada.

No setor bancário, em geral, há uma vantagem clara para o agente que faz o primeiro movimento (CLAESSENS, 2009). Isso porque uma vez que o cliente fecha contrato com um banco, dificilmente ele trocará seu provedor de serviço financeiro. Em primeiro lugar, há o custo de troca. Custo de troca é qualquer custo que o cliente incorra para trocar seu provedor de serviço, seja de ordem monetária direta (como taxas de transferência etc.), ou mesmo o desgaste que tal ação pode causar ao cliente. Em segundo lugar, uma vez que se inicia a relação de serviço, a instituição passa a ter acesso aos dados transacionais do cliente de forma unilateral, obtendo uma vantagem sobre outros *players* que não têm acesso a essas informações e não podem, por exemplo, fazer propostas personalizadas ao cliente.

Esse cenário desafia novos entrantes, pois é necessário incorrer em um alto custo para conquistar clientes. Ainda que essas barreiras fossem identificadas pelas autoridades, segue-se uma política de permissividade de concentração no setor financeiro e o argumento da estabilidade não é o único que a sustenta. Isso porque

também se identifica outra característica no sistema financeiro: a concorrência por inovação.

A dinâmica do sistema financeiro pode também ser caracterizada por um modelo de concorrência via inovação<sup>12</sup>, o que justificaria que certo grau de concentração de mercado pode ser desejável, caso esse poder de mercado se traduza em empresas competidoras fortes. Empresas grandes, com poder de mercado, em geral, têm melhores meios para investir em capacitação e inovação. Considerando, então, a visão schumpeteriana de concorrência, se entende que “in that sense imperfect competition may be more ‘efficient’ than perfect competition” (ALLEN, GALE, 2004, p. 474).

Hyman Minsky, reconhecido pesquisador da dinâmica do sistema financeiro, reconhece o setor financeiro como essencialmente inovativo. Para o autor, “a banker is always trying to find new ways to lend, new customers, and new ways of acquiring funds, that is, to borrow; in other words, *he is under pressure to innovate.*” (MINSKY, 2008, p. 264, grifo nosso.). É interessante notar como a pressão por inovação se apresenta sob diversas frentes. Isso é notável quando se observa o histórico de desenvolvimento do setor.

Bancos têm um papel crucial em prover liquidez para a economia<sup>13</sup>, afetando o nível de preço e renda, por exemplo. Independentemente disso, são empresas dinâmicas em busca de lucro, como argumenta o autor:

Banking is a dynamic and innovative profit-making business. Bank entrepreneurs actively seek to build their fortunes by adjusting their assets and liabilities, that is, their lines of business, to take advantage of perceived profit opportunities. This banker's activism affects not just the volume and the distribution of finance but also the cyclical behavior of prices, incomes, and employment. (MINSKY, 2008, p. 252).

Ou seja, bancos estão em constante ajustamento de ativos e passivos, administrando ambos os lados do balanço e provendo competição constantemente por soluções inovativas, tanto do ponto de vista de produtos, quanto de processos.

---

<sup>12</sup> O paradigma ECD também pode ser utilizado para analisar a concorrência no mercado bancário, como em Modenesi (2007). Neste trabalho, contudo, será privilegiada a concepção do sistema financeiro como um espaço em que prevalece a dinâmica concorrencial schumpeteriana.

<sup>13</sup> O sistema financeiro é responsável pelas funções de finance e funding da economia, que significa sustentar o crescimento financeiro (PAULA, 2014).

Por se tratar de um setor com tamanha importância para o ciclo econômico (PAULA, 2014), o sistema financeiro é altamente regulado e os *players* apresentam contínuas inovações que buscam contornar a regulação vigente, como a busca por novas fontes de recursos, expandindo sua área de ação, e a criação de novos produtos financeiros, como derivativos (KREGEL e BURLAMAQUI, 2005).

Esse fluxo contínuo de inovações pode sustentar a ideia de que há uma forte competição por inovação no setor, o que sugere que o poder de mercado pode representar, na verdade, empresas competitivas fortes, com alto investimento inovativo. Essas empresas conjugam uma ampla base de clientes, uma larga extensão de estruturas físicas (que vão de agências bancárias a servidores), sistemas legados, modelos complexos de avaliação e gerenciamento de risco, dentre outros.

Contudo, mais recentemente, uma nova configuração parece estar se estabelecendo no segmento. Com a digitalização é possível viabilizar soluções que reduzam o custo inicial de infraestrutura para entrar no setor. As chamadas FinTechs, “empresas que introduzem inovações nos mercados financeiros por meio do uso intenso de tecnologia, com potencial para criar novos modelos de negócios” (BCB, 2022), têm introduzido disrupções no mercado financeiro que suscitam novas ofertas de produtos e serviços. Algumas barreiras à entrada, contudo, ainda dificultam a atuação no setor e tem crescido a demanda para que os reguladores se voltem para essa questão.

É interessante notar, aqui, que um dos principais argumentos para que as autoridades atuem sobre a questão da assimetria de informação e de custo de troca é a redução no custo da inovação que a derrubada dessas barreiras representaria. Isso sugere que o cenário está mudando, de modo que a atuação das autoridades deve se adaptar.

#### **1.4. Fintechs, inovações e concorrência**

Para entender como o fenômeno da digitalização está afetando e deve afetar ainda mais a dinâmica competitiva do setor financeiro, é preciso entender quem são

os novos *players* que prometem ser a locomotiva desta revolução no mercado: as FinTechs.

FinTech trata-se de um acrônimo para o termo em inglês *financial technology* e é utilizado comumente para denominar novas empresas altamente tecnológicas que entram no setor financeiro com novos modelos de negócios, que oferecem novas soluções de produtos e serviços, além de uma melhor experiência para o cliente (BCB, 2022). Vale ressaltar, contudo, que o termo também pode ser usado para se referir a soluções tecnológicas para o *back-office*<sup>14</sup> do setor financeiro. Seja através de empresas que prestem serviços de alta tecnologia para bancos, por exemplo, seja via introdução de soluções tecnológicas diretamente pelos incumbentes. Apesar do uso comum do termo, não há unanimidade na definição do conceito, considerado “recente e impreciso” (ROCHA, 2019).

O Financial Stability Board (FSB) define o termo como:

technologically enabled innovation in financial services that could result in new business models, applications, processes or products with an associated material effect on financial markets and institutions and the provision of financial services. (FSB, 2022)

Já o Bank of International Settlements (BIS, 2022) define Fintech como “technology-enabled innovation in financial services”. Assim, embora o foco das autoridades internacionais se dê sobre as inovações em si, independentemente de quem seja o ator inovador, a literatura também enfoca startups, firmas menores e novos entrantes – inclusive empresas estabelecidas em segmentos não-financeiros – , sendo o ponto crucial para se identificar uma FinTech o uso de alta tecnologia para gerar novas soluções no setor financeiro.

Nesse sentido, uma característica relevante das FinTechs é de modelos de negócios baseados em uso de tecnologia para processamento de dados (MACAHYBA et al., 2021; STULZ, 2019). A digitalização da economia criou um processo contínuo de geração dos mais diversos tipos de dados comportamentais, através de interações que ocorrem em ambiente digital. Nesse sentido, empresas com modelos de negócios baseados no armazenamento e processamento desses dados têm se destacado na nova economia, alterando a dinâmica concorrencial em diversos setores.

---

<sup>14</sup> Back-office se refere aos setores operacionais de uma empresa que não entram diretamente em contato com o cliente.

É desta forma, então, que quando se analisa o fenômeno das FinTechs como novos *players* da dinâmica concorrencial no sistema financeiro, se destacam as barreiras relacionadas aos custos de troca e, sobretudo, a assimetria informacional<sup>15</sup>. A entrada de novos *players* naturalmente pressiona pela superação de questões de custos de troca, pois se deseja competir pelos clientes de modo que custos de troca são uma barreira considerável para que clientes migrem seu relacionamento financeiro para novos entrantes.

A isso também está relacionada a questão do relacionamento já construído com um incumbente onde o cliente já possui conta. O histórico de dados do cliente está em posse desta instituição, de modo que novos entrantes têm dificuldade em construir um perfil de risco adequado para o cliente e ofertar produtos e serviços mais personalizados. A questão da informação se torna crucial quando, no caso analisado, os *players* desafiantes se destacam, justamente, pela capacidade de processamento de dados, como é o cenário das FinTechs no sistema financeiro.

É por conta deste cenário que, para fins do presente trabalho, assim como em Rocha (2019), o que se destaca no fenômeno das FinTechs é a combinação de alta tecnologia com modelos de negócios disruptivos. O foco no potencial disruptivo deste fenômeno também se justifica pela preocupação que autoridades nacionais e internacionais demonstram com tal potencial. O FSB, por exemplo, se preocupa em monitorar o fenômeno das FinTechs no sistema financeiro avaliando possíveis implicações à estabilidade financeira (FSB, 2022). Em outro exemplo, o BIS (2022) afirma: “as the digital economy and financial innovation expand beyond regulatory perimeters and national borders, policymakers need institutional mechanisms to help them work and learn together”.

Contudo, para além da questão da estabilidade financeira diante de uma mudança na dinâmica concorrencial do mercado, as autoridades também percebem que essa mudança o potencial que essa alteração pode trazer. Essa entrada de concorrentes altamente tecnológicos pode, potencialmente, estimular a eficiência do setor, além de melhorar a experiência dos clientes. É nesse sentido que diversas

---

<sup>15</sup> A assimetria de informação é uma negativa à suposição de informação perfeita acerca do mercado, pois refere-se a uma situação onde os agentes têm acesso à informação de forma desigual, uns detêm mais informações que outros. O trabalho de Akerlof (1970) foi inovador ao analisar efeitos da assimetria informacional no mercado de carros usados nos EUA.

autoridades financeiras vêm estudando formas de promover a inovação e colher benefícios que a digitalização pode trazer para o sistema. O Innovation Hub do BIS diversifica seus estudos entre riscos e potencialidades, por exemplo, promovendo estudos propositivos sobre tendências tecnológicas, como a emissão de CBDCs<sup>16</sup> e sobre o fenômeno da abertura de dados no sistema. O Banco Central do Brasil, por exemplo, tem uma larga agenda voltada para o estímulo à inovação, que inclui o Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (LIFT)<sup>17</sup> e a adoção de políticas como o PIX<sup>18</sup> e o Open Banking<sup>19</sup>.

Como já mencionado, a competição por inovação sempre foi considerada forte no sistema financeiro e, sob a lógica da concorrência schumpeteriana, isso justificaria o consentimento das autoridades com relação aos altos índices de concentração de mercado. É interessante notar que o fenômeno das FinTechs impõe um novo desafio nesse sentido pois neste cenário, a derrubada de barreiras à entrada como a barreira informacional pode ser crucial para estimular, justamente, a inovação, agora como um fenômeno decorrente de maior competição e nova lógica na disputa por poder de mercado.

### 1.5. Concorrência e regulação financeira

Como explicado por Minsky (2008), o setor financeiro é caracterizado por uma regulação responsiva às inovações trazidas pelos *players*. Também já foi explicado no presente trabalho que as autoridades tendem a ser permissivas com concentração de poder de mercado no setor e isso é especialmente verdade para o período de resposta à crise de 2008, como mostra o relatório “Competition and Financial Markets” da OCDE (2009):

To combat the current crisis [2008], governments have been making large-scale interventions in the banking system with important effects on competition. Measures have included brokering mergers of large financial institutions, making liquidity injections, direct asset purchases, and capital injections as well

---

<sup>16</sup> CBDC é o acrônimo para Central Bank Digital Currency, uma moeda digital de cunho legal emitida por bancos centrais. Um dos casos mais famosos é o Yuan Digital, emitido pelo banco central chinês.

<sup>17</sup> Mais detalhes em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lift>

<sup>18</sup> Sistema de pagamentos instantâneos do BCB, mais detalhado na seção 3.1.1

<sup>19</sup> O Open Banking brasileiro é objeto de análise do capítulo 3 do presente trabalho.

as setting up guarantee schemes to cover the liabilities of financial institutions. [...] Like the initial interventions, the sale by the state of stakes in financial firms back to the private sector and the lifting of guarantees have great potential to distort competition. Exit strategies that protect and promote competition are therefore essential, both when designing interventions and when phasing them out. (OCDE, 2009, p. 8)

Esse tipo de intervenção se baseia na existência de instituições consideradas *too big to fail*, em que a quebra da instituição pode representar alto risco sistêmico e de contágio para a economia real. Essa é uma das características que justifica tamanha preocupação das autoridades com a estabilidade do sistema. Como coloca Goodhart et al. (1998): “the social cost of financial distress, notably in the contagious effects, can easily exceed the private costs to shareholders and managers of failing institutions”.

Contudo, o aumento de poder de mercado resultante das intervenções governamentais pós- crise não parece ter agradado as autoridades. No relatório de 2009, a OCDE destaca a importância da competitividade no setor financeiro como forma de beneficiar o cliente final e afirma que “competition and stability can co-exist in the financial sector. In fact, more competitive market structures can promote stability by reducing the number of banks that are ‘too big to fail’” (OCDE, 2009, p. 9). Para a organização, o aumento da competição tende a reduzir a própria existência de instituições *too big too fail*, reduzindo o risco de contágio e evitando a necessidade de certas intervenções.

Esse tipo de pensamento tem sido reforçado por outras autoridades, como mostra, por exemplo, o relatório “Competition in the Australian Financial System”, da Productivity Commission do governo australiano, destacou que:

competition in financial markets could put a strong discipline on businesses to lower resource costs associated with the delivery of products and services, engender faster innovation and deployment of new technology, deliver more choices for consumers at lower prices, and with better information to allow informed choices (Harper et al. 2014; PRODUCTIVITY COMMISSION, 2018, p. 69).

Dessa forma, as autoridades demonstram um entendimento de que a questão da concorrência vem se tornando tão central quanto a estabilidade financeira, reconhecendo o seu potencial para tornar o sistema financeiro mais eficiente e melhorar a experiência do usuário final (PRODUCTIVITY COMMISSION, 2018). Além

disso, a concorrência pode se mostrar um mecanismo para reforçar a estabilidade, como mostra o racional exposto em OCDE (2009).

Para afastar a dicotomia que permeia o tratamento dado a esse tema na literatura acadêmica, é importante entender os sistemas financeiros como *locus* de geração endógena de instabilidade financeira à la Minsky: a estabilidade pode ser desestabilizadora, uma vez que a fragilidade financeira<sup>20</sup> acumulada e dispersa entre as instituições financeiras pode originar crises sistêmicas (MARTINS, 2020). Assim, as inovações irão resultar em maior ou menor estabilidade financeira a depender não só de seus efeitos sobre a concorrência e lucratividade do setor, mas também do próprio ciclo financeiro e de outros elementos institucionais, como a regulação:

The evolution from financial robustness to financial fragility did not take place in a vacuum. The sources of the change can be traced to profit opportunities open to financial innovators within a given set of institutions and rules; a drive to innovate financing practices by profit-seeking households, businesses, and bankers; and *legislative and administrative interventions by governments and central bankers*. (MINSKY, 2008, p. 2019; grifo nosso)

A regulação deve se alinhar, portanto, a uma concepção de ampliação da funcionalidade dos sistemas financeiros, no sentido de dar suporte ao desenvolvimento da economia e, ao mesmo tempo, estimular melhores condições para os consumidores de produtos financeiros, mantendo o nível de fragilidade financeira contidos (PAULA, 2014, p. 108).

Como argumenta Paula (2014), há duas dimensões principais associadas à funcionalidade:

Na dimensão macroeconômica, a funcionalidade do sistema financeiro deve ser avaliada em quão bem ele desempenha as funções de *finance* e *funding*, ou seja, de como dá suporte a um crescimento financeiramente estável. Já na dimensão microeconômica, a funcionalidade do sistema financeiro está relacionada com a habilidade de prover as funções acima ao menor custo possível. (PAULA, 2014, p. 108-9; grifo do autor)

---

<sup>20</sup> Por fragilidade financeira entende-se o descasamento entre despesas e receitas monetárias esperadas nos fluxos de caixa dos agentes econômicos: quanto maior o descasamento, maior a fragilidade. Como apontam Martins e Drach (2021, p. 272): “Uma unidade econômica será considerada mais ou menos frágil de acordo com o grau de compatibilidade entre os fluxos monetários esperados de entrada e saída de caixa, condicionados pelas posições de balanço assumidas por ela. Embora a tipologia minskyana seja amplamente explorada, cabe aqui reproduzir essa ideia mais uma vez. Minsky classifica as unidades econômicas conforme suas posições financeiras, destacando três classes: (i) as unidades hedge ou protegidas; (ii) as unidades especulativas; e (iii) as unidades Ponzi, que consistem em um caso especial da segunda classe”.



É a partir da ideia de funcionalidade que a regulação é concebida na visão minskyana, servindo a dois senhores: estabilidade e crescimento (KREGEL, 2009). Na discussão aqui apresentada, a regulação tem ainda um papel central na definição do espaço em que a inovação financeira – e, portanto, a concorrência schumpeteriana – pode atuar, reconhecendo o potencial disruptivo que as novas tecnologias vêm trazendo para o setor, ao mesmo tempo em que se assegura um arcabouço para evitar que a dinâmica concorrência-fragilidade prevaleça. O relatório da OCDE, por exemplo, defende que “the need for competition authorities to adapt to the evolution of financial markets” (OCDE, 2009, p.38). Enquanto isso, a Productivity Commission (2018) identifica que é necessário encontrar um nível adequado de competição, ajustando estabilidade e poder de mercado. Isso seria essencial para incentivar inovação e eficiência no setor.

Assim sendo, entende-se que, diante do novo cenário tecnológico, a abordagem regulatória seguida até então seja insuficiente. Ambos os argumentos se reforçam enquanto fundamento para uma nova abordagem regulatória, mais voltada para a redução de barreiras à entrada e estímulo à competição, com entrada de novos *players*, em que se destaca a entrada de FinTechs com soluções disruptivas.

A nova dinâmica competitiva no setor financeiro trazida por esses *players* com modelos de negócios baseados em uso de tecnologias de processamento de dados, pressiona as autoridades a adotarem medidas com relação principalmente à assimetria de informação no setor. É desta forma que a política de Open Banking se constrói em cima do argumento de rompimento do monopólio informacional como forma de estimular a concorrência.

## 1.6. Síntese do capítulo

Este capítulo apresentou primeiramente as principais referências e conceitos básicos da teoria da concorrência dentro da ciência econômica, com foco no paradigma ECD, essencial para a economia industrial (e conseqüentemente para a defesa da concorrência), e na tese de concorrência schumpeteriana, modelo dinâmico de concorrência que dá especial relevância para o resultado inovativo das decisões

das firmas. Entende-se, com o referencial teórico minskyano, que a principal forma de competição no sistema financeiro se dá por inovação, criando uma linha com o modelo de concorrência de Schumpeter.

O capítulo apresenta, ainda, uma breve explanação de como ocorre tradicionalmente a política de defesa da concorrência na prática e, então, uma análise sobre como é tradicionalmente a dinâmica concorrencial dentro do sistema financeiro. Esta dinâmica é marcada pelo alto estímulo inovativo e mercados normalmente concentrados, onde o poder de mercado pode ser justificado tanto pela preocupação com a estabilidade financeira quanto pela sustentação de um ambiente com empresas competitivas fortes capazes de sustentar o processo inovativo do setor.

Esse cenário parece estar mudando com a entrada de novos *players* altamente tecnológicos no mercado. Esses novos *players*, conhecidos como FinTechs, oferecem modelos de negócios baseados no armazenamento e processamento dos dados, uma grande tendência disruptiva em diversos setores da economia diante do processo de digitalização. Dentre as mudanças estruturais que esse processo traz, se destacam as pressões por uma atuação regulatória que vise derrubar barreiras à entrada no setor, notadamente a barreira referente a assimetria de informação.

Somada a essa pressão, está uma mudança no próprio entendimento das autoridades com relação ao histórico permissivo de concentração de poder de mercado no setor financeiro. Um dos principais argumentos nesse sentido seria de que um ambiente mais competitivo reduziria o número de instituições *too big to fail* e, assim, reduziria também o risco sistêmico. Ou seja, a competição poderia, potencialmente, reforçar a estabilidade financeira, caso a regulação financeira fosse redesenhada para assegurar esse resultado.

Essas duas tendências demonstram uma mudança disruptiva no cenário competitivo no setor financeiro e indica que as autoridades estão propondo uma nova abordagem para lidar com o setor, dando especial importância para o eixo de defesa da concorrência e atuando diretamente para reduzir barreiras à entrada, estimulando a atuação de novos *players* no setor, com modelos de negócios intensivos em tecnologia. Essa parece uma forma de responder à tendência de digitalização sem que isso signifique abrir mão da estabilidade. De fato, o entendimento é de que se deve continuar buscando um meio termo entre competitividade e estabilidade, mas

nesse sentido, a régua parece ter se movido um pouco mais para o lado pró-competitividade, sendo o Open Banking, por exemplo, uma política explícita de estímulo à competição.

## 2. OPEN BANKING: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

À luz da teoria econômica relevante, o presente capítulo se propõe a analisar o fenômeno do Open Banking como política de incentivo à competição e também à inovação. Há diversos modelos de implementação do Open Banking, mas sua origem é associada ao modelo britânico, onde as autoridades locais estabeleceram regras e padrões para a abertura de dados no sistema financeiro e a participação das maiores instituições incumbentes foi mandatória.

Este capítulo iniciará sua análise com foco na trajetória da regulação britânica, apresentando suas justificativas para implementação (*rationale*), seus mecanismos e instrumentos de atuação e seus objetivos primários. O capítulo se debruça, ainda, sobre o modelo australiano de abertura de dados, que, numa evolução em relação ao modelo britânico, prevê um ecossistema de dados abertos que engloba diversos setores da economia para além do sistema financeiro, como energia e telecomunicações. Isso demonstra que, mesmo diante da forte tendência de adoção de Open Banking pelo mundo, há diversas maneiras de adequar a política às especificidades de cada jurisdição.

### 2.1. Origem do Open Banking

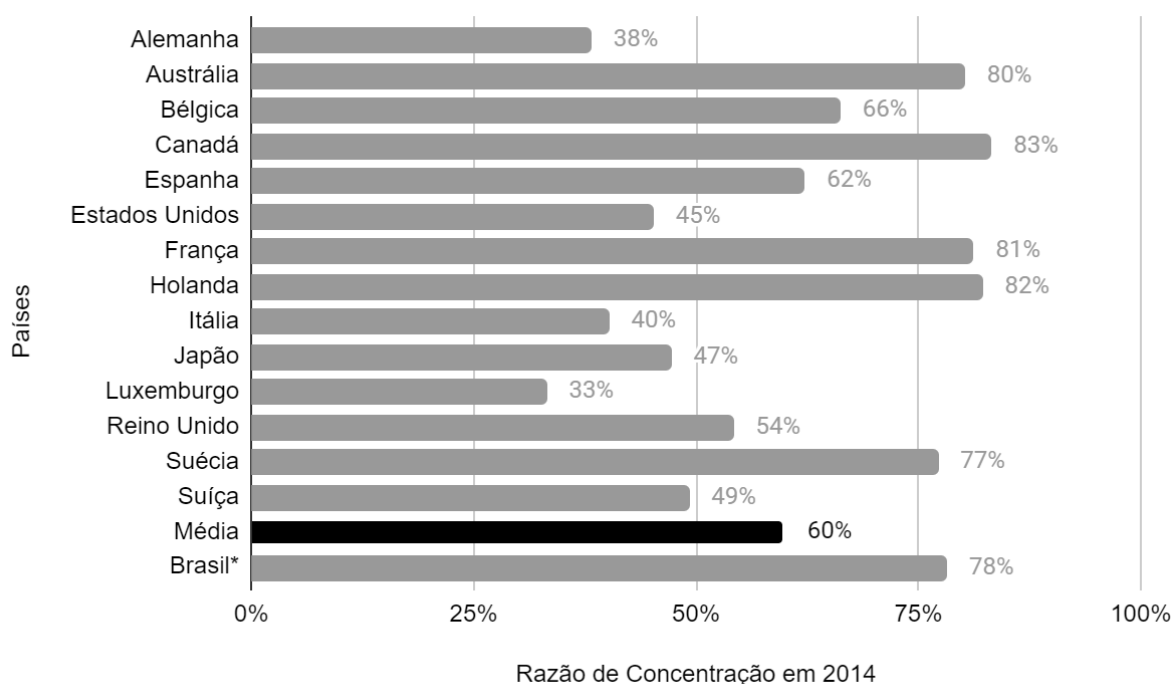
O Open Banking foi uma inovação regulatória em busca da promoção da competição no mercado bancário. Sua origem está associada à experiência britânica, pioneira na implementação de um ecossistema financeiro de dados abertos. No Reino Unido, o projeto foi capitaneado pela autoridade local de defesa da concorrência, a Competition Markets Authority (CMA), como um dos “remédios” propostos no relatório final oriundo de uma investigação no setor bancário de varejo, iniciada em 2014. No documento, identificou-se um setor concentrado, com barreiras à entrada tanto na Grã-Bretanha quanto na Irlanda do Norte. O relatório termina com a proposta de uma série de medidas para reduzir as barreiras à entrada, visando estimular a competição,

e ressalta o desenvolvimento de um ambiente de APIs abertas, que viria a ser o Open Banking, como ponto central do pacote de medidas apresentado.

### 2.1.1. Fundamentos da nova regulação

Uma nova regulação sempre levanta a questão: por que regular? O que leva uma autoridade a inovar a regulação existente? No sistema financeiro, em geral, as novas legislações buscam mitigar riscos (regulações prudenciais) ou promover a concorrência, considerados os principais mandatos dos reguladores financeiros. O setor bancário, por exemplo, é historicamente concentrado. Classificação do Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês) mostra que em 2014 (ano do início da investigação da CMA), a razão de concentração dos cinco maiores bancos apresentava uma média de mais 59% entre os países desenvolvidos presentes na análise, sendo a razão de concentração de 80% ou mais na França, Austrália, Canadá e Holanda (Gráfico 1).

**Gráfico 1- Razão de concentração dos cinco maiores bancos em relação aos ativos totais**



\*Não se trata de país desenvolvido, mas foi acrescentado ao gráfico a título de comparação.

Fonte: A autora, 2022, com base em BCB, 2017.

Cenários de concentração levam a perda de eficiência do sistema e de qualidade de serviço para os clientes, já que, normalmente, os participantes estabelecidos têm pouco estímulo para competir em preço e qualidade<sup>21</sup>. Esse foi o cenário identificado pela CMA após a Retail Banking Market Investigation, investigação iniciada pelo órgão em 2014 sobre o mercado bancário britânico de varejo, voltado para os serviços de contas de pessoas físicas e de pequenas e médias empresas. Um grupo de cinco investigadores independentes foi responsável pelo processo e, em 2016, a CMA publicou o Retail Banking Market Investigation Final Report, documento que apresenta os resultados da investigação, bem como as medidas que seriam tomadas visando remediar os problemas identificados.

O principal resultado que o Relatório apresenta é de que, apesar da identificação de um movimento recente de entrada de novos bancos com novos modelos de negócios altamente digitalizados, “the sector is still not as innovative or competitive as it needs to be” (CMA, 2016b, p. 1). Na área de pessoa física, por exemplo, inovações como bancos totalmente digitais se encontravam bem estabelecidas, mas outras possibilidades, como serviços agregadores de contas ou carteiras digitais, ainda estavam em estágios iniciais de desenvolvimento, aponta o Relatório. Ao mesmo tempo, identificou-se que o mercado era concentrado, fosse medido por volume de contas, ou por receitas líquidas (CMA, 2016a). Constatou-se, ainda, um aumento do nível de concentração desde a crise global de 2008, com os quatro maiores bancos respondendo por 70% do *market share* (CMA, 2016a).

O documento destrincha as questões que contribuem para esse cenário, identificando as barreiras à entrada que fortalecem o poder dos *players* já estabelecidos. O diagnóstico do problema, com o apontamento das causas, faz com que a autoridade indique, então, a implementação daquilo que chamou de *pacote de remédios*: uma série de medidas regulatórias com o objetivo de estimular a competição e a inovação no setor bancário, aperfeiçoando o funcionamento do mercado e incentivando a entrada de novos *players*. Dentre as medidas, a de maior destaque foi o anúncio de um ecossistema de dados abertos, o Open Banking.

---

<sup>21</sup> Para mais detalhes ver seção 1.1.

### 2.1.2. Barreiras à entrada no sistema financeiro

Bain (1956) é responsável pela contribuição teórica que fundamenta o termo “barreiras à entrada”. Trata-se de fatores que dificultam, ou mesmo impedem, a entrada de novas empresas no mercado, afetando sua estrutura, bem como a produção total e os preços praticados. Barreiras à entrada podem variar desde a necessidade de altos investimentos em custos afundados (ou custos irrecuperáveis, que são custos investidos e que não podem ser recuperados - ou revendidos - pelo empresário) para entrar no mercado, até mesmo questões relacionadas a superar marcas fortemente estabelecidas no setor. A percepção teórica das barreiras é comumente mais clara que sua qualificação no mundo real. É por isso que a investigação no setor bancário britânico promovida pela CMA se dedicou largamente a identificar tais barreiras no mercado analisado.

As principais barreiras à entrada que fortaleciam a manutenção do elevado *market-share* dos maiores bancos do Reino Unido foram apontadas como sendo os requerimentos de capital; os custos dos fundos para empréstimos; e as assimetrias de informação (CMA, 2016a). O primeiro ponto é, possivelmente, o que suscita maior debate. Requerimentos mínimos de capital são parte do pacote de políticas prudenciais impostos nas jurisdições participantes do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia<sup>22</sup>, num esforço internacional de garantir solvência ao sistema em situações de estresse, que poderiam gerar crises sistêmicas. Como alega a CMA no Relatório, o órgão não teria poder para alterar diretamente os requerimentos mínimos de capital, já que se trata de um acordo internacional e, para além disso, as autoridades responsáveis – o Banco da Inglaterra e Prudential Regulatory Authority (PRA), autoridade de regulação prudencial britânica – já haviam declarado atenção ao problema, de modo que a CMA não se responsabilizou por propor medidas para essa questão.

---

<sup>22</sup> O Comitê de Supervisão Bancária de Basileia é um comitê que reúne os principais representantes dos bancos centrais para promover a integração internacional no sentido de garantir liquidez e solvência ao sistema financeiro. (<https://www.bis.org/bcbs/history.htm>)

Com relação aos custos dos fundos para empréstimos, um ponto se destacou no Relatório: o alto custo de aquisição de clientes proveniente da baixa resposta do usuário. O custo de aquisição de clientes é associado ao investimento de tempo e capital necessários para novos entrantes e bancos menores atraírem novos depósitos (CMA, 2016a). Por outro lado, instituições incumbentes “benefit from access to an existing stable book of lower cost retail deposits. The larger the customer base and the more diversified the product portfolio, due to product linkages, generally the greater the costs of funding advantage for an incumbent bank” (CMA, 2016a, p. xxx).

Isso está associado à baixa resposta do usuário, que significa que os clientes reagem pouco a variações de preço e qualidade do produto, o que reduz o incentivo dos bancos de competir em preço e qualidade e de investir em inovação (CMA, 2016a). A falta de engajamento do usuário chamou ainda mais atenção da autoridade quando se detectou que haveria relevantes ganhos para os clientes (pessoa física ou empresas de pequeno e médio porte) com a portabilidade de contas e serviços (mais de £250 por ano, por exemplo, para usuários com uso intensivo do cheque especial) (CMA, 2016a).

Apesar dos potenciais ganhos, o Relatório apontou que mais de 35% dos clientes mantinham o mesmo provedor há mais de 20 anos e mais de  $\frac{3}{4}$  sequer pesquisaram sobre portabilidade no ano pregresso (CMA, 2016a). Entre as pequenas e médias empresas, mais da metade abriu conta com o mesmo provedor que o dono possuía conta, sendo que um terço sequer pesquisou e comparou as condições antes de tomar a decisão (CMA, 2016a). Além disso, mais de 70% das pequenas e médias empresas em atuação no mercado há dez anos ou mais mantiveram o mesmo banco principal durante esse tempo (CMA, 2016a).

Mesmo com as diferenças encontradas em preços e qualidade de serviços ofertados no mercado, os usuários demonstravam resistência em fazer portabilidade e mais da metade se declarou “muito satisfeito” com seu banco (CMA, 2016a). Isso mostra que parte relevante dessa resistência se dá pelo imaginário de que os ganhos com a troca não valeriam um suposto transtorno, o que está fortemente associado com uma dificuldade de pesquisa e comparação entre produtos e serviços. A CMA identificou que as estruturas de preços dos bancos são complexas para o entendimento do usuário médio e isso se soma a um alto custo de pesquisa e



comparação, já que não havia uma padronização no compartilhamento da informação, nem instrumentos de agregação de informação para o cliente. Além disso, identificou-se barreiras ainda mais relevantes para contas de pequenas e médias empresas, onde a perda de dados históricos, que implicam em criar uma nova relação do zero com o novo banco, pode gerar baixo espaço para negociações.

Essas circunstâncias criam uma situação onde *players* do mercado têm pouco incentivo para competir em preço e qualidade, já que os clientes têm baixa resposta a esses estímulos e baixa tendência de efetuar portabilidade. Por exemplo, apenas 13% dos britânicos trocavam serviços de poupança, enquanto no setor de energia, por exemplo, a taxa de portabilidade era de mais de 30% (CMA, 2016a). O Relatório apontou que a competição no mercado é voltada para a conquista da relação primária com o cliente, reforçando ainda mais a próxima barreira à entrada.

Havia, ainda, mais uma clara barreira à entrada no mercado bancário britânico, a assimetria de informações. Bancos incumbentes detêm uma larga vantagem no mercado pois tinham acesso a uma ampla base de clientes já estabelecidos, o que dava a eles acesso a uma larga base de dados sobre transações (CMA, 2016a). Com a digitalização e a *datafication*<sup>23</sup>, dados passaram a ser considerados um fator de produção, tal qual o capital físico e o capital humano (REMOLINA, 2019).

As novas tecnologias de processamento de dados aumentaram muito o potencial desse fator, já muito relevante no setor financeiro. Isso parece ter iluminado o debate sobre o monopólio de informação no sistema financeiro, onde comumente os bancos incumbentes se beneficiavam de longas relações com os clientes para armazenar uma série de dados transacionais dos usuários e, a partir do processamento deles, desenvolver produtos e serviços mais personalizados (RAGAZZO, C.; 2022). Nesse cenário, os novos entrantes, que não têm acesso às informações transacionais do cliente, têm dificuldades, ou mesmo se veem impossibilitados, de competir pelo cliente em preço e qualidade do produto. O monopólio de informação também é considerado uma barreira à inovação, já que o

---

<sup>23</sup> *Datafication* é o processo pelo qual interações digitais entre indivíduos estão gerando uma infinidade de dados sobre quase qualquer aspecto da atividade humana (social, política, econômica, etc) (REMOLINA, 2019).

processamento de grandes bases de dados alimenta novos modelos de negócios, além de novas soluções de serviços e produtos.

Diante dos resultados, a CMA concluiu que o alto custo de aquisição do cliente e a assimetria informacional estavam prejudicando o bom funcionamento do mercado, que não competia em preço e qualidade. A seguir, a autoridade apresentou o seu pacote de remédios: medidas que seriam tomadas no sentido de reduzir as barreiras à entrada identificadas, incentivando a competição e a inovação.

### 2.1.3. O Pacote de Remédios

O foco do pacote de remédios estava em promover um ambiente bancário melhor para os clientes. A ideia era tratar as barreiras que promoviam “efeitos adversos na competição” (CMA, 2016a), estimulando a entrada de novas firmas e a expansão das pequenas empresas. A CMA trouxe, então, uma ampla lista de medidas que seriam adotadas, baseadas em três *medidas fundamentais* (CMA, 2016a).

As chamadas medidas fundamentais são três medidas transversais com o objetivo de facilitar o acesso do cliente a informações de produtos e serviços, além dos seus dados transacionais, incentivando a resposta do usuário, ou engajamento do cliente. O intuito é: “help customers make reliable and easy comparisons between banks based on their products’ prices and features, quality of service and customers’ own transaction history” (CMA, 2016a, p. xxxvii).

As três medidas fundamentais são: (i) estabelecer um padrão de abertura dos dados bancários; (ii) aprimorar as informações sobre qualidade dos produtos; e (iii) a introdução de lembretes para os clientes serem encorajados a reavaliar os arranjos que possuem com seus bancos. São medidas para estimular o engajamento do cliente, se preocupando em melhorar a experiência do usuário e, em alguns casos, incentivando diretamente a resposta (como através dos lembretes). Com esse pacote de remédios, a autoridade buscava empoderar os usuários diante dos dados, ao

mesmo tempo que buscava incentivar a inovação no mercado, facilitando a entrada de empresas de tecnologia no setor:

These measures aim to empower SMEs and personal customers to take greater control of their banking arrangements, reduce the costs to customers of shopping around, and encourage the development of a dynamic intermediary sector including providers of digital comparison tools and other FinTech advisory services. (CMA, 2016a, p. xxxvii)

Das medidas fundamentais, a que mais chamou a atenção foi o requerimento de que os bancos deveriam implementar até 2018 o chamado Open Banking, ou sistema bancário aberto, a partir de APIs abertas. API é:

a sigla em inglês para *Application Programming Interface* (aplicações de interface) e refere-se, na linguagem de programação, às rotinas e aos padrões desenvolvidos para permitir a interação entre sistemas, comunicando dispositivos, aplicativos e dados. (...) [Dentro do Open Banking] APIs são a tecnologia usada para viabilizar o compartilhamento das informações entre as instituições financeiras e entre instituições financeiras e novos players (desenvolvedores, FinTechs, Big Techs, entre outros) (RAGAZZO; TOLENTINO; CATALDO, 2022, p.11).

Assim, os nove maiores bancos da Grã-Bretonha e da Irlanda do Norte – conhecidos como CMA9<sup>24</sup> – teriam que desenvolver padrões de APIs abertas para o compartilhamento de informações sobre serviços bancários com *third party providers* (TTPs) que, mediante autorização dos clientes, poderiam processar esses dados para desenvolver produtos e serviços mais personalizados.

A criação de um ecossistema de dados abertos colocaria o Reino Unido como pioneiro nessa revolução no setor bancário e o próprio relatório cita que “Open APIs are central to our package of remedies” (CMA, 2016a, p. xxxviii). Com o compartilhamento de dados de maneira padronizada e segura, a CMA visava quebrar o monopólio de informação no setor, estimulando a competição ao promover um acesso igualitário aos dados entre os novos entrantes e os incumbentes. O Open Banking surge, então, como uma solução regulatória que visa ao mesmo tempo estimular um mercado mais competitivo, melhorar a experiência do usuário e estimular a inovação tecnológica a partir das possibilidades de novas soluções desenvolvidas a partir do processamento dos dados.

---

<sup>24</sup> RBSG, LBG, Barclays, HSBCG, Santander, Nationwide, Danske, Bol e AIBG.

## 2.2. O Open Banking

Com a implementação das políticas anunciadas, a CMA pretendia alterar a conjuntura do sistema bancário britânico: “our remedies will drive innovation and improve products and services, disrupting the status quo” (CMA, 2016, p. xxxv). O Open Banking, dentre as medidas a serem adotadas, se mostrou uma inovação regulatória com diversos benefícios potenciais. Por um lado, quebrava o monopólio da informação no setor, rompendo uma forte barreira à entrada, com o objetivo de criar um ambiente mais competitivo, estimulando a competição via preço e qualidade. Por outro lado, apresentava também um grande potencial de estímulo à inovação, alargando as possibilidades de novas soluções de produtos e serviços e novos modelos de negócios.

O Open Banking é um modelo de compartilhamento de dados, onde as instituições, independente da escolha tecnológica, compartilham informações de forma segura e padronizada, mediante a autorização do cliente. Essas informações podem, então, ser usadas por outras instituições financeiras para desenvolverem ofertas de produtos e serviços financeiros personalizados aos clientes, ou mesmo podem ser compartilhadas com entidades terceirizadas que podem desenvolver novas soluções, como, por exemplo, aplicativos de agregação de contas ou de comparação de preços e tarifas.

Para a construção do Open Banking britânico foi usada como base legal a Second Payments Services Directive<sup>25</sup> (conhecida como PSD2), diretiva europeia publicada em novembro de 2015, que atualizava as diretrizes do sistema de pagamentos europeu. O documento empoderou o cliente com relação aos seus dados transacionais, antes restritos às instituições onde os clientes detinham a conta. A nova legislação respondia a uma demanda crescente de quebra do monopólio de informação no setor de pagamentos, diante do processo de digitalização. A autoridade determinou, então, que deveriam ser criados padrões técnicos de APIs abertas para

---

<sup>25</sup> Diretiva (UE) n° 2015/2366.

viabilizar tal compartilhamento. Determinou ainda severas exigências de segurança e autenticação do usuário, a fim de garantir segurança ao sistema.

Outra medida importante da PSD2 na construção de um ecossistema de dados abertos foi a regulamentação de TPPs. Assim, dois novos tipos de participantes foram reconhecidos no mercado: o iniciador de transação de pagamentos<sup>26</sup> (prestadores de serviços de iniciação de pagamentos, no original) e os prestadores de serviços de informação sobre contas<sup>27</sup>. Nenhum desses serviços tem acesso direto aos depósitos dos clientes, não mexem diretamente com dinheiro e seus modelos de negócios estão intrinsecamente ligados ao acesso aos dados compartilhados.

A PSD2 criou o fundamento do que viria a ser o Open Banking na União Europeia, mas o processo de construção dos padrões técnicos e de segurança que viabilizasse a abertura dos dados ainda levaria tempo. Com a divulgação do pacote de remédios da CMA, o Reino Unido se adiantava nesse processo, programando seu Open Banking para entrar em funcionamento em 2018.

### 2.2.1. O funcionamento do Open Banking britânico

Para a operacionalização da abertura de dados no setor bancário, a CMA optou por um modelo de autorregulação (INSTITUTO PROPAGUE, 2022). A autoridade decidiu que os nove maiores bancos deveriam criar e prover um órgão externo para viabilizar o funcionamento do sistema e essa entidade teria a governança e a gestão do orçamento definidos pela CMA:

We will ensure that the programme of work to introduce open APIs is effectively managed and does not get bogged down in debates between market participants by creating a new entity, funded by the banks but led by an independent trustee, to ensure the timely delivery of this core remedy. We will also ensure that the views and interests of other major stakeholders, for

---

<sup>26</sup> O BCB define iniciador de transação de pagamento como a instituição que “inicia transação de pagamento ordenada pelo usuário final, porém não gerencia conta de pagamento, nem detém em momento algum os fundos das transações iniciadas.”

(<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/instituicaoopagamento>)

<sup>27</sup> “An Account Information Service provides account information services as an online service to provide consolidated information on one or more payment accounts held by a payment service user with one or more payment service provider(s)”.OBIE (<https://www.openbanking.org.uk/glossary/>)

example smaller banks and FinTechs, are fully represented. (CMA, 2016a, p. xxxviii)

À *Open Banking Implementation Entity* (OBIE) caberia desenvolver e compartilhar os padrões técnicos e de segurança que seriam usados para o compartilhamento de dados. A entidade seria também responsável pela supervisão do sistema e seria ela própria supervisionada pelo Tesouro britânico e pela Financial Conduct Authority (FCA). A OBIE ficaria responsável, ainda, pelo registro de todos os participantes do Open Banking. Vale ressaltar que, para além do registro na FCA e conformidade com os padrões publicados pela OBIE, os participantes britânicos do Open Banking também estão sujeitos às demais regulações do sistema financeiro e também de proteção de dados (INSTITUTO PROPAGUE, 2022).

**Tabela 1 - O Open Banking no Reino Unido**

<b>Escopo inicial do projeto</b>	Setor bancário
<b>Instituição que capitaneou o projeto</b>	CMA
<b>Instituições envolvidas na regulamentação</b>	CMA, Tesouro, FCA
<b>Criou-se um órgão específico?</b>	Sim, a OBIE, entidade financiada pelo CMA9, com estrutura de governança e orçamento definidos pelo CMA, com participação da FCA e do Tesouro.
<b>Criação de padrões técnicos</b>	Estrutura de dados e arquitetura de segurança foram desenvolvidas pela OBIE, com participação das instituições privadas e dos reguladores no debate
<b>Processo de fiscalização</b>	O sistema é supervisionado pela OBIE, que é responsável por gerenciar conflitos. A OBIE se reporta ao CMA, FCA e Tesouro. Os supervisionados estão sujeitos às normas financeiras e de proteção de dados relevantes.  Os participantes precisam se registrar na FCA.

Fonte: A autora, 2022, com base em Propague, 2022.

O desenvolvimento de padrões técnicos diz respeito a especificações técnicas que assegurem a interoperabilidade e a comunicação entre diferentes soluções tecnológicas (REMOLINA, 2019). Essa comunicação é comumente feita por APIs (*interface application programs*), as rotinas e padrões de programação desenvolvidos

para viabilizar interação de sistemas. APIs podem ser fechadas, quando o acesso é restrito à companhia ou parceiros específicos, ou abertas, quando as informações ficam disponíveis publicamente para que desenvolvedores possam usá-las para desenvolver novas soluções. APIs abertas são comuns na internet e vemos o resultado prático da interação dos desenvolvedores, por exemplo, quando acessamos plataformas de jogos diretamente de uma rede social, ou quando aplicativos de indicações de serviços usam o Google Maps como interface.

APIs funcionam como “pontes de comunicação”, facilitando a interação entre sistemas (REMOLINA, 2019). Por isso, APIs abertas se tornaram peça-chave na implementação de modelos de Open Banking: é através de APIs abertas que os terceiros podem acessar os dados abertos (de funcionalidade e clientes) a fim de desenvolver novas soluções e serviços a serem ofertados diretamente aos clientes, ou mesmo novos modelos de negócios. É dessa forma que a abertura de dados no sistema financeiro promete incentivar a competitividade e a inovação no setor, com estímulo à entrada de novos *players*, em geral com modelos de negócios altamente digitalizados.

A princípio, a OBIE foi criada com o intuito de operacionalizar a implementação do Open Banking. Com a maturação do projeto, a entidade evoluiu “de uma entidade focada na entrega do programa para um facilitador de ecossistemas e prestador de serviços mais amplo” (OBIE, 2020). Com isso, suas atividades podem ser divididas em três grandes áreas: (i) supervisão; (ii) criação e atualização dos padrões técnicos; e (iii) provisão de serviços críticos à infraestrutura do ecossistema, promovendo seu funcionamento no dia a dia.

A estrutura de governança da entidade é determinada pela CMA, que é responsável por indicar a pessoa que ocupa o cargo de *trustee*. Quem ocupa este cargo centraliza as decisões dentro da entidade, tem a responsabilidade de gerir o orçamento do órgão (que é oriundo de fundos cedidos pelos nove maiores bancos, à mando da CMA) e personaliza a função de garantir a independência da entidade. Representantes do mercado e outras autoridades envolvidas (como a FCA, o Tesouro, a autoridade de sistema de pagamentos, a de privacidade de dados, entre outras) formam grupos de apoio ao *trustee*, mas não possuem poder de decisão (OBIE, 2020).

Um comitê executivo é responsável pela operação cotidiana do Open Banking (INSTITUTO PROPAGUE, 2022).

Hoje, a OBIE é considerada um viabilizador do sistema de dados abertos, conectando instituições incumbentes, desenvolvedores e usuários. Cabe a ela a publicação e atualização dos padrões técnicos, além de promover a assistência técnica necessária (OBIE, 2020). A entidade também é responsável por produzir pesquisas de análise especializada para o contínuo desenvolvimento do projeto, capacitar os participantes e gerenciar disputas (OBIE, 2020).

### 2.2.2. Objetivos iniciais, resultados primários e tendências

A construção do Open Banking é considerada por alguns autores como “a principal inovação regulatória de estímulo à competição no mercado bancário, pois trata da abertura de dados no sistema financeiro (...) trazendo mais dinamismo ao mercado e competição via preços” (RAGAZZO; TOLENTINO; CATALDO, 2022, p. 4). O relatório final da investigação da CMA mostrou que os maiores e mais antigos bancos em atuação no Reino Unido detinham uma larga vantagem no mercado, com pouco investimento na competição por novos clientes. Novos entrantes, ao contrário, encontravam dificuldades em ganhar clientes e acessar o mercado (OBIE, 2022a). Uma das principais barreiras à entrada nesse mercado era o monopólio de informação. Enquanto grandes bancos se beneficiam de um longo relacionamento com os clientes, novos entrantes não tinham acesso ao histórico de dados transacionais, dificultando o desenvolvimento de soluções mais personalizadas aos usuários e a precificação do risco dos clientes. Como solução para essa questão, o Open Banking viabiliza que o cliente tenha autonomia para compartilhar seus dados com as instituições que desejar, promovendo certa igualdade entre incumbentes e entrantes no que diz respeito ao acesso à informação.

Dessa forma, um dos principais objetivos do Open Banking é o empoderamento do cliente diante dos seus dados, que antes ficavam em posse exclusiva das entidades onde o usuário tinha conta. No relatório final, a CMA explicita que suas



medidas têm como meta “to empower (...) customers to take greater control of their banking arrangements” (CMA, 2016a, p. xxxvii).

Outro ponto que se destaca com a implementação do Open Banking é a expectativa de promover inovação no setor. O acesso aos dados transacionais possibilita uma melhor compreensão do perfil do consumidor, viabilizando o desenho de novas soluções personalizadas (RAGAZZO; TOLENTINO; CATALDO, 2022). Mas o Open Banking vai além do compartilhamento de dados pessoais: também possibilita transpor certas limitações impostas pelos sistemas legados das instituições financeiras incumbentes.

Sistemas legados são “sistemas ‘ultrapassados’, geralmente oriundos de investimentos, fusões e aquisições passadas, mas ainda em uso, que são de difícil substituição ou integração” (PORTO; TOLENTINO, 2022). Trata-se de um modelo de arquitetura fechada, onde o acesso às configurações de software e hardware são restritos e, com isso, novas soluções só podem ser desenvolvidas dentro da organização que detém o sistema, o que limita a capacidade inovativa do setor (REMOLINA, 2019). O compartilhamento dessas informações através de APIs abertas possibilita que novos desenvolvedores se “conectem” aos sistemas de incumbentes, podendo desenvolver novos modelos de negócios sem a necessidade de volumosos investimentos, o que reduz o custo da inovação.

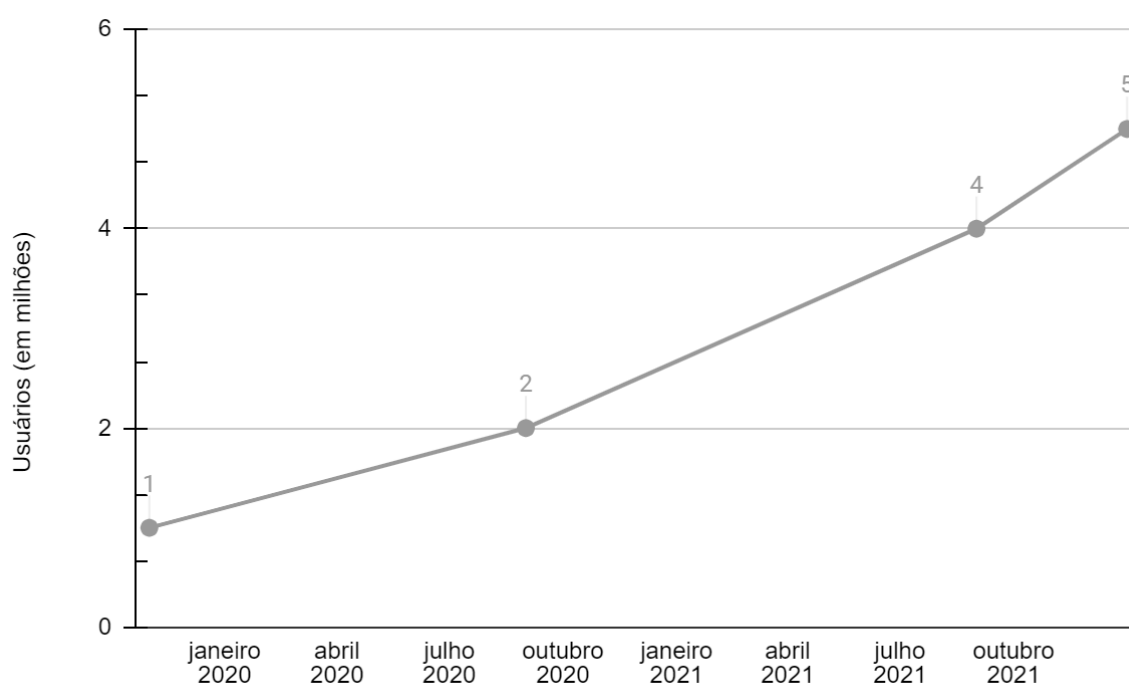
Espera-se, então, que o Open Banking crie um ambiente colaborativo, incentivando a integração entre os *players*, promovendo um setor mais dinâmico e digitalizado, com o surgimento de novos modelos de negócios, como agregadores de contas, comparação de tarifas e outros. Esse objetivo fica explícito no relatório da CMA (2016a, p. xxxvii): “These measures aim to (...) encourage the development of a dynamic intermediary sector including providers of digital comparison tools and other FinTech advisory services”.

Em resumo, a CMA pretendia alcançar, com a implementação do Open Banking, “very substantial dynamic benefits (...) through increased pressure on banks to improve their quality of service, to innovate and to compete on prices” (CMA, 2016a, p. xlix). Como o Open Banking é um modelo de compartilhamento de informações colaborativo e o compartilhamento de dados transacionais só pode ocorrer com a autorização expressa do cliente, o maior desafio da medida é atingir o nível de adesão

adequado. Como se trata de uma inovação altamente disruptiva no sistema, espera-se que essa adesão ocorra de forma gradual. A CMA, por exemplo, espera que só em 2023 o Open Banking esteja sendo usado por 60% da população no Reino Unido (CMA, 2021).

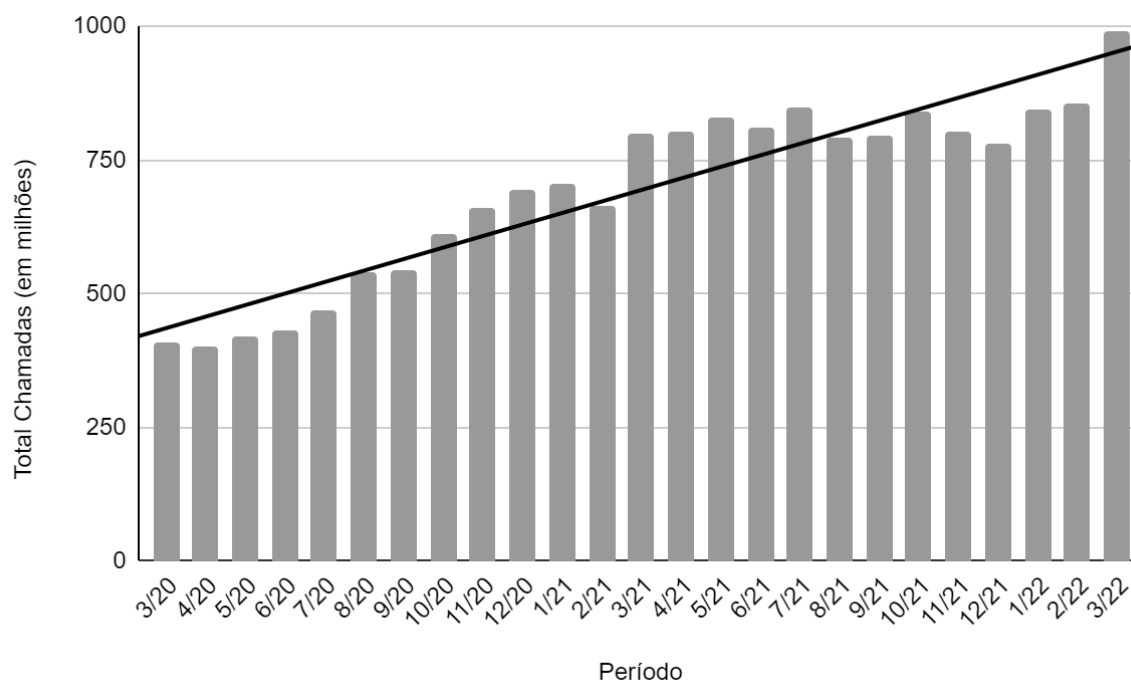
Os resultados iniciais têm sido animadores. No início de 2022 a OBIE celebrou o marco de 5 milhões de usuários no Open Banking britânico (Gráfico 2) (OBIE, 2022b). Além disso, em março de 2022, o ecossistema já contava com 339 provedores regulados, sendo 247 TPPs e 92 provedores de conta (OBIE, 2022a). O número de chamadas de APIs bem-sucedidas também mostra forte tendência de crescimento, como se observa no Gráfico 3.

**Gráfico 2 - Evolução do número de usuários do Open Banking no Reino Unido**



Fonte: A autora, 2022, com base em OBIE, 2022c.

**Gráfico 3 - Chamadas de API bem-sucedidas no Reino Unido (2020-22)**



Fonte: A autora, 2022, com base em:OBIE, 2022d.

Atualmente, o Open Banking britânico passa por uma reformulação. Como pioneiro na implementação de um ecossistema de dados abertos, o Reino Unido focou sua legislação no setor bancário. O amadurecimento do projeto levou a uma decisão de expansão do escopo de dados compartilhados, abarcando outras áreas do sistema financeiros e não-financeiro correlato, o chamado Open Finance (INSTITUTO PROPAGUE, 2022). Esse processo ainda está em fase inicial, com os órgãos responsáveis publicando consultas públicas para entender melhor a percepção do mercado. O projeto pode abarcar produtos e serviços de poupança, seguros, pensões, crédito e investimentos (ANBIMA, 2021).

Em novembro de 2021, a CMA anunciou consulta pública para um novo modelo de entidade que substituirá a OBIE no projeto de Open Finance (CMA, 2021). A autoridade pretende trabalhar de forma mais conectada com a FCA e a PSR (autoridade de sistemas de pagamentos), entre outros reguladores, de modo a desenvolver um ecossistema mais amplo de compartilhamento de dados. Ainda não está definido como será o modelo de governança (INSTITUTO PROPAGUE, 2022), mas já se sabe que a OBIE será substituída. No início de 2022 foi criado um comitê

conjunto onde o Tesouro Britânico, o CMA, a FCA e a PSR discutirão a criação da nova entidade que viabilizará a expansão do Open Banking (CMA, 2022).

### 2.3. Difusão do Open Banking pelo mundo

Desde a implementação do Open Banking britânico em 2018, a adoção de APIs abertas no setor se espalhou pelo globo como tendência. Em 2020 já existia projetos de Open Banking em todos os continentes do mundo, fosse em fase de estudos ou já em funcionamento (MONEYTHOR, 2020). Outra análise de 2022 mostra que a abertura de dados no setor bancário apresenta uma taxa de crescimento global de 117% e 80 países possuem regulação já implementada ou em processo de implementação (PLATFORMABLE, 2022).

A expansão do projeto pelo mundo não ocorre sempre no mesmo formato: a abordagem varia de acordo com as características e necessidades de cada jurisdição. De forma geral, os modelos podem ser divididos em: (i) induzido pelo regulador, ou mandatário; e (ii) induzido pelo mercado, ou orgânico (REMOLINA, 2019; RAGAZZO; TOLENTINO; CATALDO, 2022).

No caso do modelo orgânico, normalmente as iniciativas começam de forma espontânea por agentes privados do mercado e não há obrigatoriedade de participação (RAGAZZO; TOLENTINO; CATALDO, 2022). A construção da estrutura para abertura de dados ocorre de forma voluntária, em geral baseada na condição de reciprocidade – ou seja, para ter acesso aos dados abertos, uma instituição precisa disponibilizar a abertura dos seus próprios dados. O principal motivador dos *players*, nesse caso, é o estímulo à inovação tecnológica. Ser induzido pelo mercado não significa, contudo, que se trata de um ambiente desregulado. Além de sujeito às legislações vigentes do setor financeiro e de proteção de dados, o desenvolvimento de um sistema financeiro aberto, mesmo que induzido pelo mercado, deve contar com o apoio das autoridades de modo a passar credibilidade e segurança para o sistema (RAGAZZO; TOLENTINO; CATALDO, 2022).

Singapura é o maior expoente desse modelo, apresentando hoje um ecossistema de dados abertos altamente desenvolvido que conta com a maior

plataforma desenvolvedora de APIs para o sistema financeiro do mundo (SINGH, 2021). É a única jurisdição não europeia no ranking dos dez melhores sistemas de APIs abertas do mundo (RAGAZZO; TOLENTINO; CATALDO, 2022). Apesar de não ser responsável pela implantação e funcionamento do sistema, a Monetary Authority of Singapore (MAS) tem papel ativo no Open Banking local, atuando no registro e credenciamento dos participantes e na publicação de guias e diretrizes para o funcionamento no projeto (REMOLINA, 2019).

Outras jurisdições como Hong Kong, Ruanda e Colômbia também indicam que seguirão esse modelo (RAGAZZO; TOLENTINO; CATALDO, 2022). Isso significa que as autoridades locais devem seguir um padrão de viabilizador do sistema financeiro aberto, respondendo a uma demanda iniciada no mercado. Ainda que nesse modelo as autoridades não criem uma regulação de participação mandatória para o Open Banking, podem alterar legislações antigas ou mesmo criar novas que auxiliem a implementação da abertura de dados. É o caso, por exemplo, do Japão, onde o governo se comprometeu a estimular o setor de FinTechs com inovações regulatórias que promovam a adoção de APIs abertas por bancos e empresas de cartão de crédito (REMOLINA, 2019).

Já a abordagem mandatória, ou Open Banking induzido pelo regulador, é quando a adoção de um sistema financeiro aberto começa por ordem da autoridade local e tem participação obrigatória para pelo menos parte dos participantes do mercado (RAGAZZO; TOLENTINO; CATALDO, 2022). Nesse caso, a principal motivação para a adoção do Open Banking tende a ser o estímulo à competição, utilizando a regulação como uma forma de resposta à concentração de mercado. A autoridade, então, introduz uma inovação regulatória que cria as bases para a abertura de dados no sistema financeiro, ou seja, a regulação é o catalisador da “revolução” nos serviços financeiros (REMOLINA, 2019).

Esse foi o modelo adotado pelo Reino Unido e também pelo Brasil. Apesar de similaridades mais gerais quanto à adoção, mesmo o Open Banking induzido pelo regulador apresenta especificidades dentro de cada jurisdição. A Austrália, por exemplo, tem um projeto capitaneado pela autoridade local de defesa da concorrência, a Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), assim como o projeto britânico. Mesmo assim, seu projeto carrega características muito

específicas, demonstrando uma ampla possibilidade de arranjos para a implementação do Open Banking. Dona de um projeto que abarca a abertura de dados para diversos setores da economia, não só o sistema financeiro, a Austrália se destaca para esta análise como a proposta mais arrojada no que diz respeito ao escopo de dados a serem compartilhados.

### 2.3.1. Economia de dados abertos: o projeto australiano

A história da Austrália com a abertura de dados é anterior às discussões sobre Open Banking no Reino Unido e União Europeia. Em julho de 2013, o governo australiano fez uma Declaração de Open Government, onde se comprometia a promover um melhor acesso e uso das informações governamentais e o uso inovador da tecnologia, baseado nas diretrizes do OAIC – Office of the Australian Information Commissioner (OAIC, 2022), autoridade nacional de privacidade e liberdade de informação. Isso demonstra o antigo comprometimento do governo australiano em investimento institucional e tecnológico de compartilhamento de dados (INSTITUTO PROPAGUE, 2022).

Seguindo essa linha, em 2017 foi publicado o relatório *Inquiry into Data Availability and Use*, onde o governo estudava políticas para impulsionar o acesso e o uso de dados visando promover concorrência e a inovação, em um projeto denominado “*New competition policy: a right to use your data*” (PRODUCTIVITY COMMISSION, 2017). O ponto central do relatório era fazer uma análise dos custos e benefícios de se criar um ambiente seguro e padronizado para o compartilhamento de informações. O principal objetivo era empoderar os consumidores diante dos seus dados, possibilitando uma melhor tomada de decisão por parte dos clientes e abrindo novas oportunidades de negócios com o compartilhamento de informações.

Segundo o relatório, a melhora no acesso a dados confiáveis pode criar novas oportunidades para a economia:

Increasing availability of data can facilitate development of new products and services, enhance consumer and business outcomes, better inform decision

making and policy development, and facilitate greater efficiency and innovation in the economy (PRODUCTIVITY COMMISSION, 2017).

O primeiro ponto, então, trata do reconhecimento do consumidor como o verdadeiro dono dos seus dados, permitindo a eles a decisão de compartilhamento das informações com terceiros. Além dos benefícios diretos aos consumidores, explícitos sobretudo nas possibilidades de novos produtos e serviços personalizados, a nova política visa benefícios para as indústrias afetadas, principalmente no que diz respeito à competição e à inovação. A abertura dos dados quebra o monopólio informacional, reduzindo potencial a assimetria de informação como barreira à entrada e promovendo interoperabilidade tecnológica, que estimula o processo de inovação (PRODUCTIVITY COMMISSION, 2017).

A reforma indicada pelo governo passava, então, pela criação de uma nova estrutura legislativa que criasse bases para a modernização do acesso e do uso de dados, medidas para auxiliar a tomada de decisão dos consumidores, a redução de custos para os setores abrangidos e mercados mais competitivos (PRODUCTIVITY COMMISSION, 2017). Assim, em novembro de 2017 foi criado o Consumer Data Right (CDR), um marco regulatório no reconhecimento do direito do consumidor aos seus dados, permitindo o compartilhamento de informações, de forma segura, mediante requerimento do usuário.

O CDR é um amplo ecossistema de compartilhamento de dados, comandado por órgãos oficiais do governo australiano. O consumidor escolhe aderir ao CDR e o ecossistema garante o compartilhamento de dados de forma segura e automatizada, conforme indicação do usuário. O Tesouro Australiano é responsável por liderar a política, desenvolvendo a legislação relevante. Dentro do Tesouro, foi criado, ainda, o *Data Standards Body* (DBS), organismo responsável por desenvolver os padrões técnicos e de segurança para o compartilhamento das informações. O ecossistema conta também com a atuação direta de dois reguladores: a ACCC e a Office of the Australian Information Commissioner (OAIC), autoridades de defesa da concorrência e de segurança da informação, respectivamente.

A OAIC é responsável por regulamentar a parte de privacidade e confidencialidade dos dados e supervisiona os participantes do ecossistema com relação a essas questões. A ACCC é responsável pela supervisão da conformidade

das regras gerais do sistema, tomando medidas coercitivas quando necessário (CDR, 2022). Cabe, ainda, à ACCC o registro dos participantes de modo a garantir o cumprimento de parâmetros técnicos e de segurança. Mesmo as autoridades que participam do ecossistema devem ser registradas, como a própria OAIC (INSTITUTO PROPAGUE, 2022).

Como um amplo ecossistema de dados abertos, o CDR tem planos de se estender para o setor elétrico e de telecomunicações, além de possivelmente outros mais adiante (ACCC, 2022). Mas o primeiro setor abarcado foi o setor bancário, cuja legislação está em vigor desde de 2020. A escolha do setor bancário como o primeiro a se aplicar o CDR se deu tanto por acompanhar a tendência internacional iniciada como o Open Banking britânico, quanto em resposta a um relatório de 2016<sup>28</sup> que demonstrava preocupação com o alto grau de concentração de poder de mercado dos quatro maiores bancos atuantes no país, bem como uma alta incidência de escândalos no setor (PRODUCTIVITY COMMISSION, 2017). Em resposta a essas questões, foi indicado que esses quatro maiores bancos deveriam desenvolver APIs abertas para possibilitar o compartilhamento padronizado de dados e quebrar o monopólio da informação.

O Open Banking australiano entrou em funcionamento em 2020 com uma estrutura de governança distinta do modelo britânico. Partindo de um mesmo ponto, a preocupação com a concentração de mercado no setor e, como resposta, uma política regulatória que visava romper o monopólio de informação, as políticas se desenvolveram de formas diferentes. Enquanto o Reino Unido optou por um modelo de autorregulação, criando um órgão externo para desenvolver os padrões técnicos, na Austrália, como já descrito, o modelo adotado foi totalmente internalizado, com todas as funções sendo exercidas por órgãos oficiais e os padrões técnicos de compartilhamento sendo ditados por uma entidade interna ao Tesouro .

Hoje, com as políticas já em funcionamento, é possível perceber como essa escolha influenciou os caminhos futuros. Por um lado, o modelo britânico passa por um momento de reformulação visando melhorar o sistema para a expansão do escopo de dados compartilhados. O Open Banking foi apenas a primeira etapa da abertura de dados no setor financeiro e a expansão em direção ao modelo de Open Finance

---

<sup>28</sup> House of Representatives Standing Committee on Economics (2016)



exige uma maior interação entre autoridades e interesses privados, levando a CMA a pensar um novo órgão para o regimento do sistema. Enquanto isso, a Austrália parece se beneficiar do modelo internalizado para a expansão do ecossistema. Em 2022, o Tesouro anunciou o Open Finance como prioridade dentro do ambiente da CDR, que já tem os setores de energia e telecomunicações em fase de estudos e já visa uma expansão ainda maior para setores como agricultura, transportes, educação e outros (AUSTRALIA, 2022).

Independente do modelo adotado, algo que se mostra tendência no momento é a expansão do Open Banking para o Open Finance. Ou seja, o aumento do escopo de dados compartilhados de dados de serviços bancários para dados mais amplos do sistema financeiro e não financeiro correlato, como informações de investimentos e seguros. Essa tendência também se observa no Brasil, onde o projeto de implementação do Open Banking prevê em sua última fase justamente a expansão para o Open Finance.

#### **2.4. Uma avaliação crítica do Open Banking como instrumento de promoção da concorrência**

O Open Banking guiado pelo regulador tem sido apresentado pelas autoridades relevantes como uma quebra do monopólio informacional, ou seja, uma política que busca remediar uma conhecida barreira à entrada no setor financeiro. Assim sendo, a política assume como principais objetivos a promoção da competição e da inovação no setor.

O potencial da política é grande nesse sentido já que um modelo de compartilhamento de dados estimula a entrada de novos *players* no setor, com modelos de negócios altamente tecnológicos e baseados no processamento de dados. A entrada desses novos *players*, além de desafiar o modelo de concentração, promete ainda estimular a inovação no setor, respondendo ao processo de digitalização da economia.

Autoridades esperam que essa dinâmica resulte em um mercado mais competitivo, mais eficiente, mais inovativo e ainda com uma melhora na experiência do cliente que deve ser beneficiado tanto pelo desenvolvimento de produtos e serviços mais personalizados, como por uma esperada redução de preços no mercado.

A expectativa, contudo, é de que os projetos demorem a lograr êxito, sobretudo pois dependem de uma adesão massificada da população para alcançar seus principais objetivos. As autoridades já esperavam essa demora para o projeto "pegar embalo" e se mostram satisfeitas com os resultados iniciais demonstrados até aqui, sobretudo pela tendência de crescimento que o ecossistema apresenta.

Entretanto, é importante ressaltar que projetos de Open Banking devem ser complementados por outras iniciativas. Em primeiro lugar porque a assimetria informacional não é a única barreira à entrada associada ao sistema financeiro e não é a única fonte de poder de mercado. No próprio Relatório Final, a CMA destaca, ainda, a questão dos requerimentos mínimos de capital e os custos dos fundos para empréstimos.

Requerimentos mínimos de capital estão associados a regras prudenciais que visam manter a liquidez do sistema frente a episódios de estresse financeiro. Essa medida é associada à discussão de estabilidade do sistema financeiro. Não é, portanto, uma questão que as políticas de Open Banking tenham a pretensão de afetar. Inclusive, qualquer tomada de decisão acerca da regulação prudencial demanda uma larga discussão prévia que foge ao escopo deste trabalho analisar.

Com relação aos custos dos fundos para empréstimos, a autoridade espera que o Open Banking tenha um efeito secundário uma vez que facilitaria a portabilidade de contas reduzindo o custo de troca do cliente. Contudo, como foi explicado no capítulo 1, os custos de troca estão associados a muito mais que apenas custos monetários envolvidos no processo de troca de conta. Não à toa, a própria CMA propõe entre as medidas fundamentais, outras ações para influenciar a portabilidade de conta entre as instituições.

Há, ainda, que se destacar que não se pode esperar de uma única medida, no caso o Open Banking, a solução completa para questões estruturais da dinâmica competitiva no setor. Nesse sentido, não se pode ignorar o conhecimento já adquirido

pelas grandes instituições incumbentes, cuja expertise e capacidade de financiamento raramente serão igualadas por novas empresas do setor.

É necessário atentar, ainda, para os possíveis efeitos que o Open Banking pode causar em termos de fragilização do sistema, uma vez que muitas das empresas entrantes não estão sujeitas às mesmas regras prudenciais (PORTO; TOLENTINO, 2022) e o efeito adverso que a tecnologia pode trazer ao fortalecer a concentração ao invés da competitividade, uma vez que grandes investimentos tecnológicos demandam largos investimentos.

Mesmo diante das possíveis limitações da política, é importante ressaltar a indicação de mudança da trajetória no padrão de atuação das autoridades do setor. Com o Open Banking, reguladores indicam que estão preocupados em promover a competição, bem como responder às mudanças de comportamento social e o processo de digitalização da economia.

## 2.5. Síntese do capítulo

Neste capítulo foi apresentado o Open Banking como política pública para promoção da competição no setor bancário. Para tal, se analisou o projeto britânico que lançou o primeiro Open Banking do mundo. No Reino Unido, a política foi capitaneada pela autoridade de defesa da concorrência (CMA) como um dos remédios para um resultado de alta concentração no setor bancário, mostrado no Final Report (2016) de uma pesquisa guiada pela CMA.

No documento, foram identificadas três principais barreiras à entrada no setor, das quais o Open Banking remediaria duas: custos de fundos de empréstimo (derivado de altos custos de troca) e assimetria de informação. A autoridade optou por um modelo de governança de autorregulação e para promover o ecossistema de dados abertos determinou que os nove maiores bancos do setor (CMA9) deveriam criar uma entidade que determinaria padrões técnicos e de segurança para criar um ambiente de APIs abertas que viabilizassem a troca de dados de forma segura. Assim, a OBIE

(entidade de implementação do Open Banking criada pelo CMA9) foi criada para supervisionar o sistema, enquanto a CMA supervisiona a OBIE.

Como já dito, entende-se que o Open Banking é uma política de médio/longo prazo, por isso não há expectativa de adesão em massa, ainda assim os resultados primários são positivos, com o Reino Unido tendo comemorado em 2022 marcas como mais de 5 milhões de usuários, 339 provedores regulados e mais de 900 milhões de chamadas bem-sucedidas de APIs em março deste ano.

O amadurecimento do projeto trouxe o entendimento de que se deve expandi-lo para além do setor bancário, abarcando outras áreas do sistema financeiro e não-financeiro correlato. Essa expansão tem trazido desafios sobretudo no que tange o gerenciamento de demandas de diversos setores. Nesse sentido, criou-se um comitê com CMA, FCA, Tesouro e PSR para discutir a substituição da OBIE por uma entidade mais representativa das novas expectativas.

A governança, contudo, não representa um desafio intrínseco ao Open Banking. Para exemplificar este ponto, o capítulo apresentou uma breve análise do modelo australiano, que tem o Open Banking como primeira etapa de um amplo processo de abertura de dados em diversos setores da economia, como telecomunicações e energia, com a operação sob comando das autoridades de defesa da concorrência (ACCC) e autoridade de segurança da informação (OAIC), em um modelo de governança internalizado.

Além de analisar o melhor modelo de governança de acordo com os objetivos do projeto, também é importante levar em conta que o Open Banking não pode ser considerada uma “bala de prata”, ou uma solução única, para um problema estrutural de concentração nos setores bancários. Ou seja, outras especificidades da jurisdição onde será implementado devem ser levadas em conta.

Apesar disso a política carrega em comum seu potencial de estimular competição e inovação no setor, representando uma abordagem de política que busca responder ao processo de digitalização da economia de forma ampla. Isso é especialmente visível no caso do brasileiro, que será analisado a seguir.

### 3. OPEN BANKING NO BRASIL

O Brasil, de modo similar ao Reino Unido, optou por um modelo de Open Banking guiado pelo regulador, onde as autoridades capitaneiam a inovação regulatória que promete gerar disrupções no sistema financeiro. O projeto brasileiro é, ainda, faseado, de modo a prever a instituição do Open Finance desde a sua concepção. Além disso, a participação é mandatória para os principais *players* do setor, explicitando o objetivo de estímulo à inovação, além do estímulo à competição e outros. O presente capítulo se propõe a detalhar o projeto de Open Banking – e Open Finance – brasileiro, evidenciando seu processo de concepção, sintetizando e analisando seus principais normativos, esmiuçando seu processo de implementação e apresentando dados primários nas subseções a seguir.

#### 3.1. Conceção

A concepção da política de Open Banking – e Open Finance – no Brasil pode ser estudada diante de dois objetivos explícitos da autoridade financeira: a modernização do Sistema Financeiro Nacional (SFN), através da inovação, e o estímulo à concorrência no setor. A construção do Sistema Financeiro Aberto brasileiro passou por esses dois caminhos que, ao fim, se encontraram culminando em uma política de compartilhamento de dados no sistema financeiro.

##### 3.1.1. O objetivo da inovação

O Banco Central do Brasil tem um compromisso de longa data com a modernização do Sistema Financeiro Nacional. Em 2020, o então chefe do

Departamento de Regulação do Sistema Financeiro do Banco Central, João André Calvino Marques Pereira, em fala que analisava o lançamento do PIX<sup>29</sup> declarou:

A parte de digitalização do sistema financeiro vem desde 2006, passou também pela portabilidade de crédito, pela abertura das contas digitais, recebíveis do cartão e a duplicata eletrônica. A agenda BC+ veio organizar a discussão. Já a agenda BC# elevou tudo a outro patamar. (LOTURCO, 2020).

O PIX e o Open Banking foram os carros chefe da agenda BC#, que firmou o compromisso do BCB para com os seguintes pilares: inclusão; competitividade; transparência; e educação (BCB, 2019a). Posteriormente foi adicionado o pilar da sustentabilidade. A agenda foi lançada em 2019, sucedendo a agenda BC+, que tinha sido anunciada pela autoridade em 2016.

A agenda BC+ apresentava quatro pilares: mais cidadania financeira; legislação mais moderna; SFN mais eficiente; e crédito mais barato. Era um compromisso do Banco Central, então sob a presidência de Ilan Goldfajn, com estudos e ações para modernizar de forma estrutural o sistema financeiro. O lançamento da agenda anunciava diversas ações, desde a implementação de uma política de dados abertos, que previa uma reformulação na forma como as bases de dados eram compartilhadas pela autoridade, até o desenvolvimento de indicadores de cidadania financeira, entre outras iniciativas (BCB, 2016).

Das 68 ações propostas inicialmente pelo projeto, um total de 41 já tinham sido concluídas em 2018, sendo 22 concluídas neste ano e 19 concluídas nos dois anos anteriores. Já no balanço do referido ano eram anunciados o Open Banking e um sistema de pagamentos instantâneos (BCB, 2018). Essas ações se concretizariam sob a agenda BC#, anunciada em maio de 2019, marcando o sucesso da agenda BC+ e estabelecendo novos pilares para atuação da autoridade.

A agenda BC# foi anunciada no mandato de Roberto Campos Neto, em um cenário de baixa inflação e baixa taxa de juros (3,7% e 6,5%, respectivamente, em dezembro de 2018) (BCB, 2019a). Entendia-se, aos olhos do BCB, que esse cenário iria estimular a economia brasileira, auxiliando o possível sucesso das políticas

---

<sup>29</sup> "Pix é o pagamento instantâneo brasileiro. O meio de pagamento criado pelo Banco Central em que os recursos são transferidos entre contas em poucos segundos, a qualquer hora ou dia." (<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix>)

implementadas pelo BCB no sentido da redução do custo de crédito e mais competitividade no mercado.

Em maio de 2019, então, com o lançamento da agenda BC#, o Banco Central anunciava seu foco em “desenvolver o mercado de capitais, com democratização financeira e tecnologia” (BCB, 2019a). Assim como na agenda anterior, a BC# sinalizava um comprometimento da autoridade com o desenvolvimento estrutural do sistema financeiro a longo prazo, com diversas linhas de ação que iam desde ação conjunta com outras autoridades para desenvolvimento de projetos de lei, até ações diretas de educação financeira e estímulo ao microcrédito, por exemplo. Dentro do âmbito da tecnologia, havia um desejo explícito de explorar melhor o fenômeno de *datafication* dentro da lógica do sistema financeiro, com uma promessa de revolução dos dados.

Em novembro de 2020 o BCB lançou o PIX, seu sistema de pagamentos instantâneo e digital. O projeto é considerado um sucesso: sem custo para pessoas físicas, o sistema teve adesão de mais de 110 milhões de usuários no primeiro ano, movimentando um total de mais de R\$4 trilhões no período, em aproximadamente 7 bilhões de transações (TAIAR, 2021). O sucesso do PIX, que virou referência internacional<sup>30</sup>, trouxe um enorme benefício do ponto de vista da inclusão – reforçado pela tendência de digitalização do Auxílio Emergencial durante a pandemia. Mais de 62% da população adulta do país utilizou o mecanismo no primeiro ano de lançamento e mais de 45 milhões de pessoas fizeram uma transação via PIX após mais de um ano sem nenhuma movimentação por TED (ESTADÃO, 2021a).

O próximo passo nessa agenda era o sistema financeiro aberto, o Open Banking, que, conjuntamente ao objetivo de estimular a inovação no setor, carregava o intuito de fomentar a competição e a inclusão.

---

<sup>30</sup> Ver BIS Bulletin nº 52. Central banks, the monetary system and public payment infrastructures: lessons from Brazil's Pix. 2022. (<https://www.bis.org/publ/bisbull52.pdf>).

### 3.1.2. O objetivo da competição

Outra grande preocupação do regulador era com a concorrência. O setor bancário brasileiro é historicamente concentrado. Segundo o Relatório de Economia Bancária do BCB de 2018, os cinco maiores bancos no país<sup>31</sup> detinham quase 80% dos ativos totais do setor bancário, e mais de 80% dos depósitos e operações de crédito no setor (BCB, 2018). Isso proporciona um cenário de altos *spreads* bancários, cobrança de altas taxas para prestação de serviços básicos (como transferências) e uma relevante parcela de desbancarizados (CARVALHO, 2020). Tal situação relegou o Brasil à 72ª colocação entre 137 países em um ranking global de desenvolvimento do mercado financeiro publicado pelo World Economic Forum (WEF/FMI) em 2019, atrás de outros países latino-americanos como Chile (33º), México (48º), Uruguai (54º) e Colômbia (57º), apesar de ter a economia mais desenvolvida da região (WEF, 2019). Ao longo do tempo algumas medidas regulatórias foram tomadas visando melhorar esse cenário e estimular a competição no setor financeiro brasileiro. Nessa perspectiva se destacam a regulamentação do mercado brasileiro de meios de pagamentos<sup>32</sup>; a instituição do Cadastro Positivo<sup>33</sup>; a normatização das sociedades de crédito direto e de empréstimo entre pessoas (fintechs, na nomenclatura do BCB)<sup>34</sup>; além da criação do PIX e do próprio Open Banking.

O fim do chamado cenário de exclusividade nos arranjos de pagamentos do mercado brasileiro (RAGAZZO, 2020) é um marco pró-competição no Sistema Financeiro Nacional. Até então, o cenário que se tinha no mercado de cartões era caracterizado por um duopólio, onde as bandeiras de cartões de crédito Visa e Mastercard tinham contratos de exclusividade com duas credenciadoras, VisaNet e Redecard, respectivamente. Juntas, Visa&VisaNet e Mastercard&Redecard detinham mais de 98% do *market share* antes da decisão do CADE que definiu obrigação de multiadquirência em 2009 (fim do duopólio e abertura do mercado de pagamentos), estabelecendo a regra de interoperabilidade (RAGAZZO, 2020). A decisão do órgão

---

<sup>31</sup> Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Caixa Econômica Federal e Santander.

<sup>32</sup> Lei nº 12.865, de 2013, que consolidou uma resposta à decisão prévia do CADE sobre o monopólio identificado no setor (Processo Administrativo nº 08012.005328/2009-31).

<sup>33</sup> Lei nº 12.414, de 2011, e Lei Complementar nº 166, de 2019.

<sup>34</sup> Resoluções nº 4.656 e 4.657, do CMN, de 2018.



de defesa da concorrência foi reforçada pela legislação que consolidou um mercado de pagamentos que viabilizasse interoperabilidade intra e inter arranjos. Como resultado dessas políticas, em 2017 outras credenciadoras já alcançavam mais de 25% do *market share* (ante menos de 1% antes das medidas oficiais) e as tarifas de cartões mostrava queda tanto no segmento de crédito (2,98% em 2009 para 2,39% em 2018) quanto no de débito (1,61% em 2009 e 1,29% em 2018) (RAGAZZO, 2020).

Outra medida foi a criação do Cadastro Positivo. Trata-se de um banco de dados de informações de adimplência de pessoas físicas ou jurídicas. A princípio o dispositivo tratava do movimento ativo do usuário em se cadastrar para que suas informações de pagamentos entrassem nos bancos de dados e isso influenciasse o cálculo do seu risco de crédito. Num segundo momento, permitiu-se o cadastro automático pelos gestores de bancos de dados, mas ainda resguardando ao cliente o direito de ter seu cadastro retirado (BCB, 2020).

O BCB foi, ainda, responsável pela criação do PIX e do Open Banking, medidas recentes que buscam reduzir os preços cobrados no setor financeiro, estimulando a competição em preço e qualidade. O Open Banking em especial, tem a missão de combater “o monopólio de informações que um credor tem sobre seus tomadores” (CARVALHO, 2020, p. 195). Ou seja, atacar a barreira do monopólio da informação que cria assimetria informacional no setor. Essa é uma barreira à entrada do setor amplamente conhecida na teoria econômica, como defende, por exemplo, o artigo de Stiglitz e Weiss que mostra que o cenário de informação assimétrica é responsável por juros mais altos praticados no mercado, o que limita o acesso ao crédito (STIGLITZ e WEISS, 1981). Dessa forma, o Open Banking brasileiro foi construído para empoderar o cliente com a posse dos seus dados, rompendo o monopólio informacional, o que se torna cada vez mais importante em um mundo onde os dados já podem ser considerados como um recurso mais valioso que o petróleo para a economia.

### 3.2. Regulação

Carvalho ressalta que há quatro forças principais que “pavimentam” a criação de um sistema financeiro aberto: (i) dados como *commodity* altamente valiosa; (ii) inovações legislativas sobre privacidade, posse e compartilhamento desses dados; (iii) crescimento das FinTechs; e (iv) busca das autoridades por políticas que estimulem a competição e a inclusão no setor financeiro (CARVALHO, 2020).

Foi com base nesses pilares, representativos das mudanças que o setor vem vivendo no mundo contemporâneo, que, desde a implementação do Open Banking britânico, o BCB estabeleceu conversas periódicas com associações representativas do setor para construir uma proposta de Open Banking brasileiro, incluindo representantes de novos *players* como FinTechs e instituições de pagamentos.

Esse processo culminou no lançamento de uma consulta pública sobre o tema<sup>35</sup>. Começava, ali, a trilha regulatória do Sistema Financeiro Aberto no Brasil, cuja definição publicada no Edital (e que seria integralmente incorporada pela norma final) considera o Open Banking como o “compartilhamento padronizado de dados e serviços por meio de abertura e integração de plataformas e infraestruturas de sistemas de informação” (BCB, 2019b, Art. 2º).

Os principais pontos do Edital foram mantidos na norma final, publicada em maio de 2020<sup>36</sup>, que oficializou a implementação do Open Banking no Brasil com os objetivos explícitos de fomentar: (i) a inovação; (ii) a concorrência; (iii) a eficiência do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB); e (iv) a cidadania financeira. É interessante notar que, para além dos objetivos relacionados ao bom funcionamento e eficiência do setor, a autoridade considera que a abertura de dados no sistema financeiro tem ainda o potencial de promover a *cidadania financeira*.

A norma estabeleceu a participação mandatória para as maiores instituições do sistema (S1 e S2<sup>37</sup>) e participação voluntária para as demais instituições. Todos os

---

<sup>35</sup> Edital de Consulta Pública nº 73, do BCB, de 2019.

<sup>36</sup> Resolução Conjunta nº 1, do BCB e do CMN, de 2020.

<sup>37</sup> O BCB segmenta as instituições, levando em consideração o porte da instituição, atividade internacional e perfil de risco. O segmento S1 se refere aos bancos que tenham ativos totais ou

participantes devem seguir os seguintes princípios: (i) transparência; (ii) segurança e privacidade dos dados; (iii) qualidade dos dados; (iv) tratamento não discriminatório; (v) reciprocidade; e (vi) interoperabilidade. Desse modo, todos os participantes são responsáveis “pela confiabilidade, pela integridade, pela disponibilidade, pela segurança e pelo sigilo em relação ao compartilhamento de dados e serviços em que esteja envolvida” (RC nº 1, 2020, Art. 31).

O BCB é responsável pela supervisão do novo Sistema Financeiro Aberto, por publicar documentos com o detalhamento do escopo de informações a serem compartilhadas e por criar uma estrutura de governança inicial, bem como participar da Convenção de autorregulação, onde os participantes deveriam propor direitos e obrigações dos participantes, bem como o padrão tecnológico a ser usado. Esses pontos serão detalhados nos itens a seguir, que inclui também o detalhamento da “jornada do consentimento” por parte dos usuários (CARVALHO, 2020, p. 202).

Por fim, estabeleceu-se que a implementação do projeto seria faseada, com prazo máximo para adequação em 31 de dezembro de 2021. Esse ponto será mais detalhado na seção 3.3.

### 3.2.1. Escopo de dados e serviços do Open Banking Brasil

O BCB responsabilizou-se por definir o escopo de dados e serviços do Sistema Financeiro Aberto no Brasil<sup>38</sup>, de modo a não deixar dúvidas sobre o escopo mínimo de informações a ser compartilhado. Podemos separar essas informações em dados e serviços, uma vez que o Open Banking trata do compartilhamento de dados dos usuários, mas também de informações de infraestrutura dos sistemas, de modo que TPPs possam se “plugar” às instituições onde o cliente detém conta e, a partir daí, gerar novas soluções.

---

exposição de risco maior ou igual a 10% do PIB, ou atividade internacional relevante. O segmento S2 se refere aos bancos com porte inferior a 10% do PIB e outras instituições com porte superior a 1% do PIB. (<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regprudencialsegmentacao>)

<sup>38</sup> Circular nº 4.015, do BCB, de 2020.

Com relação aos **dados**, os normativos estabeleceram os seguintes requisitos mínimos de compartilhamento:

#### A. Canais de atendimento

Esse item inclui dependências próprias, correspondentes no país, canais eletrônicos e demais canais de acesso ao cliente. Além de informações sobre localização, horário de atendimento, serviços prestados e nome fantasia, a regulamentação específica ainda que devem ser compartilhadas informações sobre tipo de canal, forma de acesso e serviços prestados, quando se trata de canais eletrônicos ou demais canais de acesso ao cliente.

#### B. Produtos e Serviços

Esse item inclui informações de produtos e serviços dos seguintes segmentos: (1) contas de depósito à vista; (2) contas de depósito de poupança; (3) contas de pagamento pré-pagas; (4) contas de pagamento pós-pagas; (5) operações de crédito; (6) operações de câmbio; (7) serviços de credenciamento em arranjos de pagamento; (8) contas de depósito a prazo e outros produtos com natureza de investimento; (9) seguros; e (10) previdência complementar aberta. Nota-se, assim, o escopo amplo do Open Banking brasileiro, que trouxe características não só de um sistema bancário aberto, mas de um sistema financeiro aberto (Open Finance), desde sua concepção.

A norma, então, estabelece que<sup>39</sup>:

- Para contas de depósitos à vista, de poupança e de pagamento pré-pagas devem ser compartilhadas informações referentes a tipo de conta, tarifa, pacote de serviços disponibilizados, formas de movimentação, termos e condições contratuais, canais disponíveis para abertura e encerramento, público-alvo, e forma de remuneração e taxa de rendimento.
- Para conta de pagamento pós-pagas devem ser compartilhadas informações referentes a tipo de conta, programas de benefícios e recompensas, tarifas, taxas de remuneração, público-alvo, e termos e condições contratuais.
- Para operações de crédito devem ser compartilhadas as modalidades de operações, tarifas, taxa de juros remuneratórios, público-alvo, tipo de garantia

---

<sup>39</sup> Para uma lista completa sobre produtos e serviços na Circular nº 4.015, ver o Anexo A.

exigíveis, e termos e condições contratuais. São consideradas operações de crédito: adiantamento a depositantes; empréstimos pessoais consignado ou não; cheque especial; conta garantida; capital de giro; microcrédito; home equity; direitos creditórios descontados sejam duplicatas, cheques, antecipação de recebíveis ou desconto de nota promissória; financiamentos de bens móveis ou imobiliários.

#### C. Cadastro de clientes e de seus representantes

Esse item inclui pessoas físicas e jurídicas, bem como seus representantes. A norma determina que sejam compartilhados dados de identificação como qualificação e dados cadastrais, data de início do relacionamento com a instituição, identificação de agência e conta, tipos de produtos e serviços com contratos vigentes, e poderes dos representantes.

#### D. Transações de clientes

Esse item inclui dados transacionais relacionados a: (1) contas de depósito à vista; (2) contas de depósito de poupança; (3) contas de pagamento pré-pagas; (4) contas de pagamento pós-pagas; (5) operações de crédito; (6) conta de registro e controle<sup>40</sup>; (7) operações de câmbio; (8) serviços de credenciamento em arranjos de pagamento; (9) contas de depósito a prazo e outros produtos com natureza de investimento; (10) seguros; (11) previdência complementar aberta.

O normativo estabelece que<sup>41</sup>:

- Para contas de depósitos à vista, de poupança e de pagamento pré-pagas devem ser compartilhadas informações referentes ao tipo de conta, saldo disponível, transações de crédito e de débito realizadas, débitos e pagamentos autorizados, e limite do cheque especial.
- Para contas de pagamento pós-pagas devem ser compartilhadas informações referentes ao tipo de conta, limite de crédito total, limites de crédito por modalidade de operação, transações de pagamento realizadas, e informações sobre o pagamento da fatura.

---

<sup>40</sup> Resolução nº 3.402, do CMN, de 6 de setembro de 2006.

<sup>41</sup> Para uma lista completa sobre transações dos clientes na Circular nº 4.015, ver o Anexo B.

- Para operações de crédito devem ser compartilhadas informações referentes a modalidades de operações de crédito, número do contrato, data da contratação, valor da operação, data de vencimento, data dos respectivos pagamentos, saldo devedor, prazo total e remanescente da operação, quantidade de prestações, valor das prestações, taxas de juros remuneratórios anual tanto nominal quanto efetiva pactuada, Custo Efetivo Total (CET), sistema de pagamento, tarifas e encargos.

Com relação aos **serviços**, estabeleceu-se os seguintes requisitos mínimos abarcados pelo Open Banking:

i. Iniciação de transação de pagamento

Refere-se ao serviço que “inicia uma transação de pagamento ordenada pelo usuário final, relativamente à conta de depósito ou de pagamento, comandada por instituição não detentora da conta à instituição que a detém”<sup>42</sup>. O iniciador de pagamentos é, portanto, a instituição que está autorizada em nome do cliente a ordenar uma transação de pagamentos, sem gerenciar a conta de pagamentos e sem deter em momento algum os fundos das transações realizadas. No escopo do Open Banking, esse serviço inclui débito em conta, transferências entre contas na própria instituição, Transferência Eletrônica Disponível (TED), transação de pagamento instantâneo (PIX), documento de Crédito (DOC), e pagamento de boletos.

ii. Encaminhamento de proposta de operação de crédito

Normatizado somente em momento posterior<sup>43</sup>, estabeleceu-se como princípio do serviço uma proposta assertiva e personalizada, transparência na solicitação e na contratação da operação, comparabilidade entre propostas de crédito, e experiência ágil e conveniente para o cliente. Além disso, definiu-se que o encaminhamento de proposta de crédito deve, no mínimo, contemplar o recebimento das solicitações de propostas de operação de crédito; o recebimento e envio de dados entre a instituição financeira contratante e o correspondente no País; o envio das propostas de operação de crédito; e o rastreamento das solicitações e das respectivas propostas de operação de crédito. A ideia é que a partir do acesso ao histórico de dados do cliente (mediante

---

<sup>42</sup> Resolução nº 80, do BCB, de 2021.

<sup>43</sup> Resolução nº 206, do BCB, de 2022.

consentimento deste), instituições financeiras que tenham interesse em oferecer uma proposta podem desenvolver propostas mais personalizadas de crédito, possibilitando melhorias no processo de portabilidade de crédito.

### 3.2.2. Consentimento, autenticação e autorização: a jornada do consentimento

A autenticação da identidade do cliente é uma das principais preocupações dos legisladores em um ecossistema de dados abertos. Essa preocupação já estava presente na PSD2, Diretiva europeia que é considerada a base legal do projeto de Open Banking britânico. A Diretiva estabelece rígidos padrões a serem cumpridos nesse sentido e estabelece o *strong customer authentication* (SCA). No documento, designa-se SCA como:

...an authentication based on the use of two or more elements categorised as knowledge (something only the user knows), possession (something only the user possesses) and inherence (something the user is) that are independent, in that the breach of one does not compromise the reliability of the others, and is designed in such a way as to protect the confidentiality of the authentication data (UE, Article 4).

No Brasil, a regulação determina que esse procedimento de segurança deve ser feito em três etapas: (i) consentimento; (ii) autenticação; e (iii) autorização. Essas etapas devem ocorrer de forma ágil e segura, por meio de APIs dedicadas e feitas de forma sucessiva e ininterrupta. Completar todas as etapas garante mais segurança ao sistema e a esse processo Carvalho (2020, p. 202) chamou de “Jornada do Consentimento”.

Tal jornada se inicia com o consentimento propriamente dito. O consentimento é parte do processo de identificação do cliente que as instituições receptoras dos dados devem fazer. Ele deve ser solicitado com linguagem clara, objetiva e adequada; definir as finalidades determinadas; ter prazo de validade compatível com as finalidades; indicar dados e serviços que serão objetos de compartilhamento, bem como a instituição transmissora de dados ou detentora de conta; além disso deve incluir a identificação do cliente.

O processo de autenticação trata das responsabilidades da instituição transmissora de dados ou detentora de conta quanto a controles para autenticação do

cliente e da instituição receptora dos dados. Determinou-se que processos de autenticação do cliente devem ser compatíveis àqueles usados para acesso dos clientes a canais eletrônicos da instituição.

Por fim, há a obrigação da instituição transmissora de dados ou detentora de conta tem de solicitar confirmação de compartilhamento de dados ao cliente. Ficou estabelecido que essa etapa deveria ocorrer de forma simultânea aos procedimentos de autenticação e ficaria assegurado ao cliente a possibilidade de discriminar o escopo de dados e serviços a serem compartilhados.

### 3.2.3. Modelo de governança: autorregulação assistida

A definição dos padrões técnicos a serem empregados no Sistema Financeiro Aberto brasileiro ficou à cargo de uma Convenção, onde representantes dos segmentos do setor deveriam propor um documento a ser validado pelo BCB. Caberia, ainda, à autoridade criar um modelo de governança inicial para o ecossistema.

A regulação estabeleceu que os participantes deveriam celebrar essa convenção para deliberar acerca dos padrões técnicos (inclusive de segurança) e procedimentos operacionais a serem utilizados; à padronização da informação para o cliente; procedimentos para resolução de disputas entre os participantes; direitos e obrigações dos participantes; entre outros. Além disso, estabeleceu-se a necessidade de criação de uma estrutura de governança responsável pelo processo, garantindo a representatividade e pluralidade dos participantes; o acesso não discriminatório; a mitigação de conflitos de interesse; e a sustentabilidade do projeto. Ficava definido, também, que os documentos resultados das decisões da convenção deveriam ser aprovados ao fim pelo BCB, ficando a autoridade responsável por estabelecer os moldes do modelo de governança e garantir os princípios indicados pelas normas.

A estrutura inicial de governança responsável pela implementação do Open Banking no Brasil foi definida em junho de 2020<sup>44</sup>. Ela dividia-se em três frentes: Conselho Deliberativo, Secretariado, e Grupos Técnicos. O primeiro seria formado por

---

<sup>44</sup> Circular nº 4.032, do BCB, de 2020.



um grupo de representantes dos *players* do mercado a serem eleitos e mais um conselheiro independente. A esse grupo caberia as decisões estratégicas e de padrões técnicos. O Secretariado, com membros escolhidos pelo Conselho, responderia pelas atividades administrativas da governança. Por fim, os Grupos Técnicos teriam como foco em desenvolver estudos e planos de atuação para implementação e gestão do Sistema Financeiro Aberto, de acordo com as diretrizes determinadas pelo Conselho. Além disso, todas as decisões tomadas pela Estrutura deveriam ser aprovadas pelo BCB e o novo órgão responderia à supervisão direta da autoridade monetária.

**Tabela 2 - O Open Banking no Brasil**

<b>Escopo inicial do projeto</b>	Sistema Financeiro
<b>Instituição que capitaneou o projeto</b>	BCB
<b>Instituições envolvidas na regulamentação</b>	CMN, BCB CVM*, SUSEP*
<b>Criou-se um órgão específico?</b>	Sim, a Estrutura de Governança como órgão temporário que dará lugar a um órgão permanente.
<b>Criação de padrões técnicos</b>	A Estrutura de Governança é responsável por sugerir padrões técnicos que devem ser aprovados pelo BCB e, então, normatizados.
<b>Processo de fiscalização</b>	O BCB supervisiona o processo para garantir conformidade com as normas estabelecidas. Os participantes precisam ser autorizados pelo BCB e estão, ainda, sujeitos às normas financeiras específicas e de proteção de dados relevantes.

\* A partir da fase 4, com o Open Finance.

Fonte: A autora, 2022, com base em Propague, 2022.

O modelo de governança brasileiro guarda certas semelhanças com o modelo adotado no Reino Unido. Em ambos os casos foram criados órgãos externos, num modelo de governança de autorregulação, mas o desenho brasileiro deixa o regulador mais próximo no processo (INSTITUTO PROPAGUE, 2022). Exemplo disso é a obrigatoriedade de aprovação do BCB para todas as decisões tomadas pela nova entidade, inclusive acerca dos padrões técnicos, decisões de operacionalização e segurança. A atuação mais ampla do regulador no dia a dia do ecossistema faz com

que o modelo brasileiro possa ser considerado de *autorregulação assistida*, “onde o órgão externo operacionaliza o sistema, mas todas as decisões precisam ser aprovadas pela autoridade oficial” (INSTITUTO PROPAGUE, 2022, p. 13). Esse modelo parece ser um intermediário entre a autorregulação adotada no modelo britânico e a internalização total da governança pelos reguladores, modelo adotado na Austrália.

**Figura 1 - Organização da Estrutura de Governança do Open Banking no Brasil**



Fonte: Instituto Propague, 2022.

Ainda, como no Reino Unido, a estrutura no caso brasileiro foi criada com a ideia de ser temporária e viria a ser substituída por uma estrutura permanente em outubro de 2021. Com o andamento do processo e algumas dificuldades vividas na implementação, esse prazo foi adiado, bem como outras datas inicialmente previstas. O processo de implementação do Open Banking no Brasil é detalhado no item a seguir.

### 3.3. O cronograma de abertura do sistema financeiro brasileiro

A implementação do Open Banking no Brasil foi pensada para acontecer de forma gradual com relação ao escopo de dados compartilhados e foi dividida

inicialmente em quatro fases. A primeira fase marcou a definição de requisitos técnicos e operacionais para o compartilhamento de informações padronizadas das instituições financeiras sobre canais de atendimentos disponíveis e produtos e serviços, incluindo preços e taxas. Essa fase deu início, de fato, ao Open Banking no Brasil, em fevereiro de 2021. Vale ressaltar que nessa fase não haveria compartilhamento de nenhum dado do cliente.

A segunda fase tratava do compartilhamento dos dados do consumidor e estava prevista para ter início em 15 de julho de 2021<sup>45</sup>. As definições dos padrões técnicos, sobretudo de segurança, para o compartilhamento adequado de informações cadastrais e transacionais era crucial nessa fase, de modo que o BCB acatou pedido das instituições para adiar esse prazo em nome da garantia de que tivessem mais tempo para testes de segurança e registro de APIs (ESTADÃO, 2021b).

Ocorrido similar se deu com a terceira fase, prevista para 30 de agosto de 2021. Essa fase refere-se a serviços e acessos de provedores de serviços (TPPs) e marcaria o início da operação de compartilhamento do serviço de iniciação de transação de pagamento e do encaminhamento de crédito. Atendendo ao pedido das instituições que declararam “necessidade de ajustes nas especificações técnicas” (BCB, 2021c) para o sucesso da implementação, o BCB decidiu adiar também o cronograma dessa fase, que teria início, então, somente em 29 de outubro de 2021 e seria referente ao compartilhamento do serviço de iniciação de transação de pagamento PIX.

A quarta fase referia-se à expansão do escopo de dados, produtos e serviços a serem compartilhados, incluindo operações de câmbio, credenciamento de arranjos de pagamentos, investimentos, seguros, previdência complementar e outros. É interessante notar que o compartilhamento de dados desses tipos de serviços financeiros tenha sido previsto desde o início, de modo que o chamado Open Finance (expansão do modelo de Open Banking para além setor bancário, incluindo outros produtos e serviços financeiros e não-financeiros correlatos) no Brasil foi pensado desde a concepção do projeto.

Essa fase inclui um desafio complementar que é o estabelecimento de um ecossistema de dados abertos em jurisdições além do escopo do mandato do BCB, de modo que é necessário lidar com demandas de uma série de novas instituições,

---

<sup>45</sup> Resolução n° 109, do BCB, 2021.

inclusive outras autoridades oficiais. O BCB segue como o principal responsável pela supervisão do Sistema Financeiro Aberto, mas no âmbito do Open Finance, “a intenção é que haja integração entre os reguladores, além de estruturas de autorregulação” (INSTITUTO PROPAGUE, 2022, p. 11). Nesse sentido, a autoridade do setor de seguros e previdência complementar, a Superintendência de Seguros Privados (Susep), criou uma Estrutura de Governança que responde pela implementação do Open Insurance nos mesmos moldes da Estrutura de Governança do Open Banking (INSTITUTO PROPAGUE, 2022): o Conselho Deliberativo<sup>46</sup> que toma decisões estratégicas e operacionais; o Secretariado e os Grupos de Trabalho. O Open Investment não oficializou uma estrutura de governança, mas a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), responsável por parte da autorregulação do segmento, vem acompanhando os movimentos do BCB.

Essa necessidade de integração com outras áreas do sistema financeiro na implementação da fase quatro fez com que o BCB adiasse a determinação de uma estrutura definitiva para a governança. Inicialmente prevista para outubro de 2021, essa decisão ficou para 2022. Além disso, a fase quatro acabou sendo ela própria faseada para seguir uma lógica de expansão gradual do escopo de dados a serem compartilhados. Dessa forma, em dezembro de 2021 se deu início ao Open Finance no Brasil com o compartilhamento de informações detalhadas sobre as instituições, canais de atendimento, produtos e serviços<sup>47</sup>. Em sequência o compartilhamento avança para dados cadastrais e transacionais dos clientes no escopo de serviços abrangidos.

---

<sup>46</sup> No caso do Open Insurance o Conselho Deliberativo é formado por 6 representantes com direito a voto. Sendo 1 conselheiro e os demais representando entidades do mercado.

<sup>47</sup> Em março de 2022 foi publicada a Resolução Conjunta nº 4, do BCB e do CMN, alterando norma original para que ela passasse a tratar o Sistema Financeiro Aberto pelo termo Open Finance.

### 3.4. Resultados iniciais

O Open Banking é um modelo de compartilhamento colaborativo e o compartilhamento de dados depende da autorização expressa do cliente. Por isso, um dos maiores desafios é atingir um número adequado de adesões ao ecossistema e a expectativa é que isso seja alcançado no médio ou longo prazo.

Nesse ponto, de forma geral, o Brasil se destaca. Primeiramente porque quando foi implementada aqui, a política já estava em andamento em outras jurisdições, o que aumenta o conhecimento do público sobre o assunto. Além disso, o país vinha do sucesso avassalador do PIX, o que estimulava o uso de serviços financeiros no ambiente digital e também aumentava a confiabilidade do público na autoridade financeira.

Antes mesmo do Sistema Financeiro Aberto entrar em funcionamento no Brasil, o país mostrava bons números em termos de aceitação do público, conforme pesquisa publicada pela Ernst & Young em 2019. Segundo os resultados, os Brasileiros eram os primeiros colocados no quesito sentimento geral do consumidor com relação à abertura do sistema financeiro. De acordo com o *Open Banking Opportunity Index*<sup>48</sup> (índice desenvolvido pela empresa), 53% dos entrevistados disseram-se confortáveis em compartilhar seus dados financeiros com terceiros (TPPs) e 73% declaravam-se confortáveis em usar um provedor bancário on-line (EY, 2019).

Essa boa aceitação parece se observar na prática. Dados do Relatório Semestral do Open Finance Brasil (OFB) publicado em agosto de 2022, mostram 804 entidades cadastradas e ativas no diretório de participantes (OPEN FINANCE BRASIL, 2022). As instituições se cadastram de acordo com o papel (*role*) que pretendem desempenhar no ecossistema de compartilhamento de dados. Nesse sentido, uma instituição pode se cadastrar em mais de um *role*. O Gráfico 4 mostra a quantidade de cadastros por *role* no ecossistema. É possível destacar que das 804 instituições cadastradas, 691 estão cadastradas como Detentoras de Conta e 531

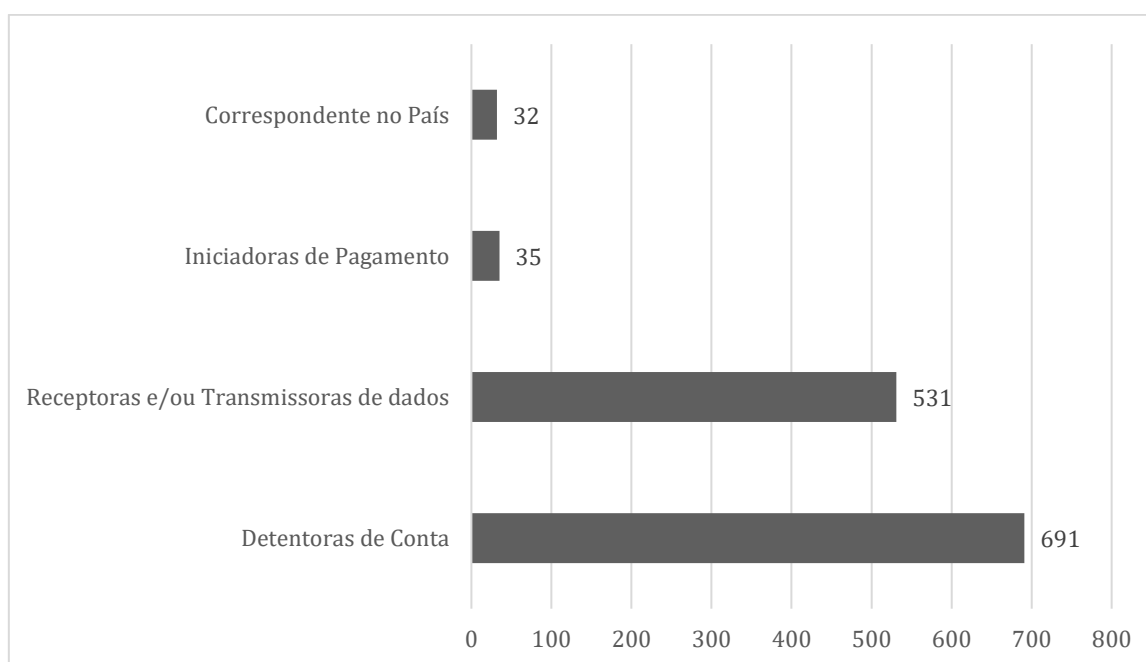
---

<sup>48</sup> Índice desenvolvido pela EY em 2018 para medir o potencial de adoção do open banking em mercados selecionados. Detalhes metodológicos disponíveis em: [https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en\\_gl/topics/banking-and-capital-markets/EY-open-banking-opportunity-index-methodology.pdf](https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/banking-and-capital-markets/EY-open-banking-opportunity-index-methodology.pdf) Acesso em: junho de 2022.

estão cadastradas como Receptoras e/ou Transmissoras de dados. O alto número de instituições cadastradas como Detentoras de Conta pode ser associado à obrigatoriedade de participação das maiores instituições do país.

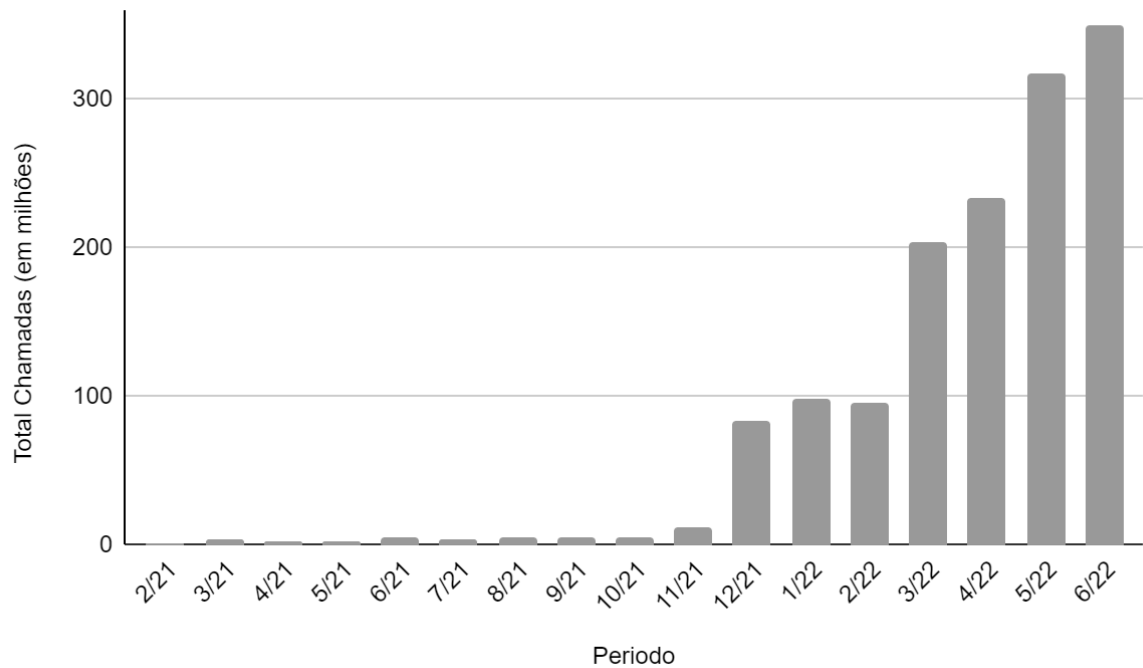
Outros números, mais relacionados à aceitação do público, também chamam a atenção no projeto Brasileiro. Em primeiro lugar, o Relatório Semestral do OFB evidencia os mais de 6,7 milhões de consentimentos ativos para compartilhamento de dados no sistema financeiro aberto no Brasil, com 17 meses desde o lançamento do ecossistema para o público (OFB, 2022). O número de chamadas de APIs bem-sucedidas também se destaca. Enquanto o Open Banking britânico, por exemplo, estava um pouco acima das 300 milhões de chamadas por mês em 2020 (ou seja, seu segundo ano de funcionamento), o Brasil ultrapassou o patamar de 300 milhões de chamadas bem-sucedidas em menos de um ano e meio de funcionamento, como mostra o Gráfico 5. Além disso, desde dezembro de 2021, ou seja, desde o início do Open Finance, a tendência de crescimento no número de chamadas observada é bastante relevante. Com relação ainda às chamadas de APIs, se destaca que, de um total de 2,7 bilhões efetuadas até julho de 2022, mais de 40% foram referentes à contas e mais de 20% foram referentes a cartões de crédito, como mostra o Gráfico 6.

**Gráfico 4 - Total de instituições cadastradas por *role***



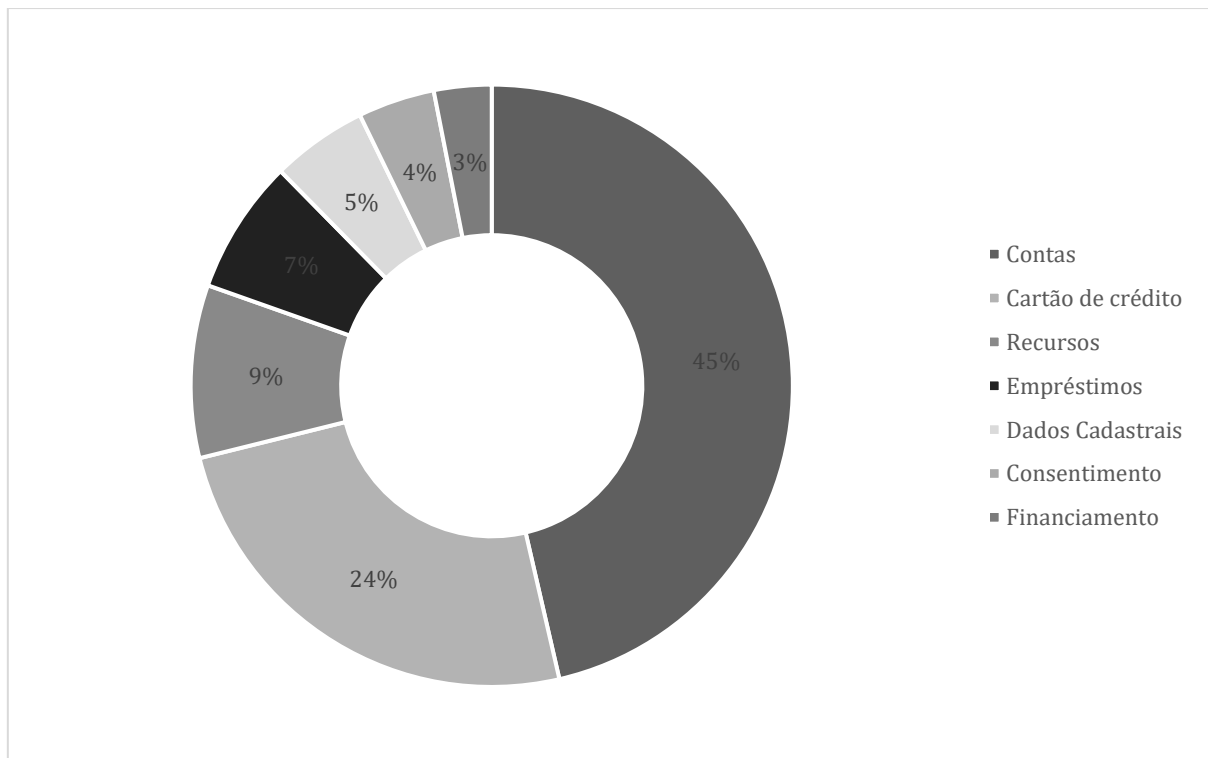
Fonte: A autora, 2022, com base em Open Finance Brasil, 2022.

**Gráfico 5 – Total de chamadas de APIs bem-sucedidas por mês no Brasil**



Fonte: A autora, 2022, com base em Open Finance Brasil, 2022.

**Gráfico 6 – Volume de chamadas por API**



Fonte: A autora, 2022, com base em Open Finance Brasil, 2022.

A análise dos dados revela uma aceitação rápida do Open Finance no país, porém é pouco informativa em relação à consecução dos objetivos discriminados no projeto. Nesse sentido, a própria Estrutura de Governança deveria se responsabilizar por fornecer uma maior granularidade de dados que permitisse avaliar o impacto da iniciativa em suas múltiplas dimensões: competição, inovação e cidadania financeira. A contabilização de número de usuários, instituições participantes e dos subsegmentos de maior acesso de APIs é claramente insuficiente como medida.

Nesse sentido, uma crítica importante encontra-se na centralidade que os responsáveis pelo Open Finance brasileiro atribuem ao plano teórico-abstrato na defesa do projeto. Em tese, o projeto foi desenhado para acirrar a concorrência, viabilizar a inovação e ampliar a cidadania financeira, mas a sua eficácia dependerá de uma análise empírica do mundo real que permita isolar e identificar os efeitos do Open Finance sobre essas múltiplas dimensões.

### **3.5. Análise crítica do Open Banking brasileiro**

Em primeiro lugar, destaca-se o rápido crescimento da utilização do ecossistema de dados abertos no Brasil, principalmente a partir de dezembro de 2021, quando o escopo de dados compartilhados passou a contemplar o âmbito do Open Finance. O rápido crescimento da adoção pelo público pode ser associado a uma boa disposição da população brasileira a adotar modelos digitais de serviços financeiros, como já indicado no sucesso do PIX.

Esses dois projetos (PIX e Open Banking), por sinal, estão fortemente associados, sobretudo no âmbito do serviço de iniciação de pagamentos via PIX. O fato de o BCB pensar em interseções para esses dois projetos é uma forma interessante da autoridade reforçar seu comprometimento com a modernização no sistema financeiro brasileiro.

Além disso, pensar em projetos que se complementem é importante do ponto de vista do regulador, pois apenas um projeto pode ser insuficiente para alcançar o objetivo final, como já apontado no Capítulo 2. Por exemplo, um dos grandes



benefícios associados ao Open Banking é o estímulo à competição pela quebra do monopólio da informação, mas há de se considerar que essa não seja a única barreira à entrada que sustenta a concentração no setor.

Já com relação à Estrutura de Governança e à projeção do Open Finance desde o princípio parecem aprendizados diante da experiência britânica. Com a criação de uma estrutura externa que conta com representações de representantes do mercado, o Brasil segue o exemplo positivo do pioneiro, mas aqui pode-se dizer que o modelo foi aprimorado já que todos os representantes do Conselho Deliberativo têm direito a voto, enquanto no Reino Unido a decisão é centralizada no *trustee*. O modelo brasileiro também tem a autoridade com atuação bem mais próxima na operacionalização cotidiana, inclusive em processo de aprovação das decisões, estabelecendo um modelo de autorregulação assistida, que sustenta mais interferência do regulador no dia a dia.

Quanto ao escopo de dados, ainda que tenham havido atrasos, o processo de expansão para o Open Finance parece acontecer de forma muito mais sutil no Brasil do que no Reino Unido, onde o projeto está passando por uma grande reformulação para ultrapassar os limites do setor bancário. Nesse sentido, o Brasil ainda se destaca por abarcar em seu Open Finance um arrojado escopo de dados, maior que em outros países.

Por outro lado, um ponto merece bastante atenção no projeto brasileiro: enquanto na consulta pública o último item do tópico “objetivos” era *inclusão financeira*, na norma o termo foi substituído por *cidadania financeira*. Essa alteração é relevante pois o termo “cidadania financeira” se refere a mais que inclusão financeira, pois versa também sobre “as ações que oferecem capacitação ao cidadão para que este consiga sustentar suas contas pessoais e seus negócios” (INSTITUTO PROPAGUE, 2021, p. 3). Isso significa um consumidor mais apto a tomar decisões seguras e que correspondam ao seu perfil financeiro, o que é essencial, pois, se o Open Banking trará mais inclusão é essencial que o consumidor esteja capacitado para lidar com novos produtos e serviços evitando, por exemplo, situações de superendividamento.

Contudo, mesmo constando como objetivo no texto da norma, não fica claro de que forma o projeto pretende alcançar esse alvo, a capacitação do cidadão, de modo

a se atingir, em conjunto com a inclusão, a cidadania financeira. Isso pode representar um risco para o sistema, uma vez que o Open Finance tem o potencial de alavancar um rápido processo de inclusão financeira iniciado com o PIX. Uma escalada da inclusão via acesso a serviços, mas sem projetos adequados de capacitação financeira pode expor o novo usuário a questões como o superendividamento.

Por outro lado, um ponto reconhecidamente positivo da norma é o princípio expresso da reciprocidade. Isso significa que as instituições que quiserem participar para receber dados deverão, em contrapartida, viabilizar o compartilhamento de suas próprias informações. Esse modelo é crucial para o bom funcionamento do ecossistema, como coloca Remolina:

Reciprocal data sharing frameworks that follow these principles will ensure fair and dynamic competitive landscapes, and in the end, they will benefit the customer through better, more personalized and price efficient proposals from a broader range of providers. *This is key for developing and unleashing the full potential of the digital economy.* (REMOLINA, 2019, p. 46; grifo nosso)

Sistemas recíprocos estimulam ainda mais a inovação e, a princípio, impulsionam o mercado de forma mais coesa.

A preocupação com a inovação reforça ponto levantado por Porto e Tolentino (2022) e que se destaca num contexto de globalização financeira: a importância de uma política que guie o sistema financeiro na direção das tendências tecnológicas mundiais, evitando uma possível obsolescência do sistema financeiro perante os parceiros internacionais.

Por fim, é possível notar diante da explanação feita ao longo do presente capítulo, que o BCB tem um compromisso de longa data com a competição e a inovação tecnológica no setor. De fato, tanto o PIX quanto o Open Banking são projetos sob o pilar de concorrência do BCB. Sendo ambas medidas que visam estimular a competição no setor através da atuação direta do regulador em promover a digitalização do sistema, reforça a tese deste trabalho de uma nova abordagem dos reguladores para lidar com a questão da concorrência no sistema financeiro diante do fenômeno da digitalização.

### 3.6. Síntese do capítulo

Esse capítulo analisou o projeto de Open Banking no Brasil, desde a trajetória da sua concepção, até a legislação final. Aqui, foram detalhadas partes relevantes dos normativos que regem o ecossistema bem como o cronograma de implementação. Por fim, alguns resultados primários já obtidos e uma breve análise dos principais pontos do Sistema Financeiro Aberto.

O projeto brasileiro parece ter absorvido bons aprendizados com as experiências internacionais, por exemplo, o processo de implementação foi em etapas e conta com uma boa integração entre regulador e entidades do mercado. Com menos de dois anos em funcionamento, é difícil oferecer profundas análises dos resultados obtidos até aqui para uma política que se propõe de médio/longo prazo. Contudo, o grau de engajamento no ecossistema é bom e mostra tendência crescente, sobretudo a partir de dezembro de 2021, o que sugere que o projeto tem bom potencial de crescimento.

Vale ressaltar alguns pontos de atenção, sobretudo acerca da operação cotidiana agora que o projeto vai atingindo maturidade. Questões relacionadas à segurança e capacidade técnica devido ao esperado aumento da utilização, além da capacitação dos usuários para lidar com um sistema que promete entregar novos produtos e serviços. É importante frisar que as autoridades não podem perder os principais objetivos de vista, de modo a pensar sempre em políticas complementares para endossar o caminho para tais objetivos.

Independente dos desafios ainda existentes, o projeto de Open Banking no Brasil reforça o compromisso do BCB com a promoção da competição e da inovação no sistema financeiro. Isso indica que a autoridade reconhece o potencial disruptivo da digitalização e está respondendo a ele, com uma nova abordagem regulatória que visa manter o sistema financeiro competitivo diante do novo cenário econômico promovido pelo fenômeno da digitalização. Nesse sentido, o Open Finance no Brasil *não* constitui uma importante ruptura na forma com que os reguladores brasileiros tratam a inovação, a concorrência e a estabilidade financeira: ele representa, na

realidade, a continuidade de uma agenda ampla do BCB e do CMN de adesão ao estado da arte da regulação internacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A digitalização está desafiando a dinâmica concorrencial em diferentes áreas da economia. Esse processo tecnológico vem influenciando tanto a demanda, com alterações nas preferências dos consumidores, quanto a oferta, com a criação de novos modelos de negócios altamente baseados em processamento de dados. O sistema financeiro faz parte dessa revolução digital e afeta e é afetado por ela.

Exemplo disso é o fenômeno do crescimento das FinTechs na última década e na década atual: segundo a Exame, em 2021 o investimento global em FinTechs cresceu 155% (BODETTI, 2022). A definição de FinTech em geral é ampla, mas em comum são empresas altamente tecnológicas, com modelos de negócios baseados em processamento de dados, que oferecem soluções ao setor financeiro. O crescimento dessas empresas está associado à combinação do seu modelo de negócio com a mudança no comportamento do padrão de consumo, que busca digitalização, mais agilidade e personalização. Dessa forma, esses *players* vêm desafiando o poder de mercado dos incumbentes, mas encontram barreiras à entrada que dificultam esse processo. Notadamente, a questão do monopólio informacional.

A assimetria de informação no sistema financeiro é de conhecimento das autoridades (OCDE, 2009). Isso ocorre porque o setor é amplamente baseado em dados para análises de risco em geral e mesmo para oferecimento de produtos personalizados. Contudo, a informação transacional que um cliente gera ao efetuar uma operação fica em posse da instituição que o cliente possui conta. Dessa forma, se o cliente troca de instituição, ele precisa criar um novo histórico do zero, o que reduz a acurácia das análises de risco, por exemplo, e faz com que o cliente tenha menos produtos personalizados à disposição.

Isso afeta os custos de troca, que são os custos monetários e não monetários que um agente incorre para trocar o prestador de serviços da sua conta. Mercados com altos custos de troca tendem a competir pela primeira relação com o cliente, o que reduz o esforço contínuo de competição em preço e/ou qualidade para manter esse cliente, como aponta o relatório final da CMA (2016). Esse cenário reforça o

poder de mercado dos incumbentes, já que estes já possuem uma larga base de dados de clientes às quais novos entrantes não têm acesso.

À pressão exercida pelos novos entrantes altamente tecnológicos, soma-se uma mudança na abordagem dos reguladores com relação à competição no setor financeiro, como argumenta este trabalho. Identifica-se uma certa aquiescência das autoridades com concentração de poder de mercado no sistema financeiro. Tal abordagem se justificaria sob o entendimento de que o principal aspecto da competição no setor financeiro é uma competição via inovação. De fato, o sistema financeiro é altamente inovativo, como aponta Minsky (2008), e pode se supor que empresas maiores detenham mais capacidade de investimento inovativo.

Além disso, a questão da estabilidade, sempre presente quando se trata de regulação do setor financeiro devido ao risco de contágio para economia real, também ajudava a sustentar a manutenção da concentração de poder de mercado, no entendimento de que instituições maiores são mais resilientes para encarar períodos de estresse. Identifica-se, contudo, uma mudança na abordagem das autoridades, tanto com relação a competição por inovação, quanto com relação ao *trade-off* entre competição e estabilidade.

Referente à questão da estabilidade, sempre foi considerado que era necessária a combinação entre estabilidade e competição. Na prática, contudo, se observa uma explícita aceitação de concentração de poder de mercado em nome da estabilidade, sobretudo na resposta à crise de 2008 (OCDE, 2009). Em resposta a isso, ganhou força um debate de que a competição deveria ter mais destaque, podendo inclusive reforçar a estabilidade no sentido de reduzir o número de instituições consideradas *too big too fail*.

Vale ressaltar que este trabalho não tem a intenção de argumentar que se coloque a questão da estabilidade em segundo plano. Ela é crucial para o bom funcionamento do sistema financeiro e da economia como um todo. Contudo, ao partirmos de uma abordagem minskyana, compreende-se o sistema financeiro como um *locus* de geração endógena de instabilidade financeira, em que a inovação desempenha papel central e a regulação atua para evitar crises sistêmicas e manter a funcionalidade do sistema financeiro. Assim, engendrar uma maior competição não

é incompatível com perseguir a regularidade e o controle do grau de *instabilidade* financeira.

Já a mudança de abordagem com relação à dinâmica de concorrência é menos explícita em declarações oficiais, mas o presente trabalho argumenta que essa mudança se sustenta na ação das autoridades. Isso porque vem se observando uma série de políticas propositivas das autoridades reguladoras do sistema financeiro pelo mundo no sentido de digitalizar o sistema. Dessa forma, a inovação segue sendo tratada como crucial para o sistema financeiro, mas ao invés de oriundas do investimento de grandes empresas com poder de mercado, ela pode ser estimulada através de novos players com modelos de negócios intensivos em tecnologia. É nesse sentido que se argumenta que o Open Banking como política pública é não só uma política concorrencial de estímulo à competição, mas também de estímulo à inovação – sendo menos claros os seus efeitos sobre a inclusão e cidadania financeiras.

Nesse sentido, foram analisados alguns projetos de Open Banking já em funcionamento no mundo. O Reino Unido é o pioneiro na política e estabeleceu o padrão do Open Banking mandatório (com participação obrigatória dos principais players do mercado, caracterizando a perspectiva concorrencial da política). Seu projeto é administrado pela autoridade local de defesa da concorrência que define o Open Banking como um dos remédios ao problema de assimetria de informação e alto custo de troca no setor bancário local. A autoridade definiu que os nove maiores bancos do mercado criassem uma entidade de autorregulação (OBIE) que viabilizasse a criação e a operacionalização de um ecossistema integrado de APIs abertas para o compartilhamento de dados, com padronização técnica e de segurança.

É interessante notar que além dos dados transacionais dos clientes, o Open Banking também versa sobre o acesso a determinados dados de funcionamento de infraestrutura dos participantes. APIs abertas permitem que novos desenvolvedores se “pluguem” aos sistemas de incumbentes, viabilizando novos modelos de negócios digitais. Isso reduz a necessidade de altos investimentos para sustentar projetos de inovação, reduzindo, assim, seu custo.

Quem mostra que quer explorar de forma sem precedentes esse potencial é a Austrália. O país aprovou o Consumer Data Right, marco regulatório que promete criar

um largo ecossistema de compartilhamento de dados em diversos setores da economia. O projeto inicial pretende englobar os setores de energia e telecomunicações depois do já implementado Open Banking e do em implementação Open Finance. O governo australiano apresenta um longo comprometimento com o processo de compartilhamento e segurança de dados, o que mostra preocupação das autoridades em integrar a economia ao processo de digitalização. Nesse sentido o Open Banking se apresenta como o primeiro passo de uma longa jornada de abertura de dados na economia. Vale ressaltar que, ainda que parte de um projeto maior de governo, o sistema é operacionalizado na prática pela autoridade de defesa da concorrência (ACCC), exemplo da importância concorrencial da política.

Em termos de governança, o Brasil se colocou numa posição intermediária com relação ao Reino Unido e à Austrália: escolheu-se um modelo de autorregulação assistida para ouvir mais diretamente os players do mercado e também manter o regulador mais próximo do processo. Aqui, se destaca o fato da expansão pro Open Finance ter sido pensada desde o início, facilitando a integração das autoridades relevantes no processo. Como em outros países, é esperado que seja lento o processo de adesão, principalmente se comparado ao outro projeto recente do BCB que teve rápida adesão, o PIX). Contudo os resultados iniciais animam as autoridades.

O Open Banking brasileiro se destaca, ainda, por fazer parte de um amplo projeto do Banco Central para promover a modernização do setor financeiro. Sob este prisma, argumentou-se que o Open Finance no Brasil *não* constitui uma importante ruptura na forma com que os reguladores brasileiros tratam a inovação, a concorrência e a estabilidade financeira: ele representa, na realidade, a continuidade de uma agenda ampla do BCB e do CMN de constante modernização do sistema financeiro brasileiro e adesão ao estado da arte da regulação internacional. É interessante notar que, com relação aos pilares da agenda implementada pela autoridade, o projeto de abertura de dados se coloca sob o objetivo de competitividade. A combinação desses fatores torna o caso do Brasil o caso mais emblemático para ilustrar uma nova abordagem das autoridades com relação à competição, vista como parte de uma agenda maior de modernização do sistema financeiro, o que estimula, também, a inovação.



Em termos de resultados ainda é difícil propor uma análise aprofundada, considerando que é um projeto que precisa de uma ampla adesão para trazer êxito ao mesmo tempo em que se trata de uma mudança estrutural do sistema, o que tende a retardar a adesão. Contudo, a tendência inicial agrada as autoridades e alguns números já chamam atenção. O Brasil, por exemplo, registrou mais de 300 milhões de chamadas de APIs bem-sucedidas em junho de 2022, ou seja, menos de um ano e meio de implementação da política. Já o Reino Unido alcançou em 2022 a marca de 5 milhões de usuários e 339 provedores regulados. A falta de granularidade dos dados fornecidos pelo Open Finance Brasil é um importante limitador para pesquisas sobre a eficácia da medida para a consecução dos seus objetivos.

Além disso, a questão da adesão não é a única limitação da política. É importante ressaltar a problemática da ética e segurança de dados. Marcos teóricos referentes a este ponto tão sensível tendem a ser recentes e precisam ser acompanhados para garantir que atinjam seus objetivos. Outro ponto que suscita atenção é a questão da cidadania financeira, pois o Open Banking tem o potencial de inclusão financeira além da diversificação de oferta de produtos e serviços, o que exige do usuário capacidade de análise das ofertas, mais do que apenas acesso a elas. Nesse sentido o Open Banking brasileiro se destaca, pois capacidade financeira consta como um dos objetivos da política na norma, mas chama a atenção que a forma pela qual tal capacitação seria alcançada não é explicitada.

Os pontos apontados aqui são importantes para compreender as limitações da política. Aparentemente, são questões que demandam propostas complementares de política, de modo que uma análise mais profunda desses pontos foge ao escopo deste trabalho, que visa analisar o Open Banking como política de concorrência e de inovação, promovendo a modernização do sistema financeiro diante do processo de digitalização da economia. Nesse sentido, o primeiro passo parece ter sido dado pelos reguladores. As políticas de Open Banking mandatório demonstram objetivos mistos de competição, via estímulo à entrada de *novos players*, e inovação, via redução do custo de inovação tecnológica. Dessa forma, se mostra tanto uma política de defesa da concorrência como instrumento de combate a barreiras à entrada, quanto uma política inovativa com potencial de modernizar estruturalmente o setor.

## REFERÊNCIAS

ACCC. **Consumer data right (CDR):** Project overview. 2022. Disponível em< <https://www.accc.gov.au/focus-areas/consumer-data-right-cdr-0>>. Acesso em: 17 maio 2022.

ALLEN, F., GALE, D. Competition and Financial Stability. **Journal of Money, Credit and Banking** ,v. 36, n. 3, part 2: Bank Concentration and Competition: An Evolution in the Making A Conference Sponsored by the Federal Reserve Bank of Cleveland May 21-23, 2003, pp. 453-480. 2004.

ANBIMA. **Open Finance:** A expansão do Open Banking no Reino Unido e a experiência de Singapura. 2021. Disponível em< [https://www.anbima.com.br/pt\\_br/informar/regulacao/internacional/radar/open-finance-a-expansao-do-open-banking-no-reino-unido-e-a-experiencia-de-singapura.htm](https://www.anbima.com.br/pt_br/informar/regulacao/internacional/radar/open-finance-a-expansao-do-open-banking-no-reino-unido-e-a-experiencia-de-singapura.htm)>. Acesso em: 17 maio 2022.

AUSTRALIA. The Treasury. **Strategic Assessment:** outcomes. 2022. Disponível em<<https://treasury.gov.au/sites/default/files/2022-01/p2022-242997-outcomes-report.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2022.

BAIN, J..**Barriers to New Competition:** Their Character and Consequences in Manufacturing Industries. Cambridge: Harvard University Press.1956.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Conjunta nº 1, de 4 de maio de 2020. Dispõe sobre a implementação do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking). **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 5 maio 2020. Seção 1, p. 34.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 4.015, de 4 de maio de 2020. Dispõe sobre o escopo de dados e serviços do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking). **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 5 maio 2020. Seção 1, p. 41.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 4.032, de 23 de junho de 2020. Dispõe sobre a estrutura inicial responsável pela governança do processo de implementação no País do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking). **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 24 jun. 2020. Seção 1, p. 74.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Apresentação Agenda BC+**. 2016. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o\\_Presidente\\_Ilan\\_Goldfajn\\_Agenda\\_BC\\_Mais\\_20122016.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Presidente_Ilan_Goldfajn_Agenda_BC_Mais_20122016.pdf)> Acesso em: 27 jun. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária**. 2017. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/31122017>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária**. 2018. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb\\_2018.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2018.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Agenda BC#: Pauta de Trabalho**. 2019a. Disponível em < [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o\\_agenda\\_BC\\_maio\\_2019\\_aprovacao.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_agenda_BC_maio_2019_aprovacao.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Edital de Consulta Pública nº 73/2019**. 2019b. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-conjunta-n-1-de-4-de-maio-de-2020-255165055>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Perguntas e respostas: Cadastro Positivo. **Banco Central do Brasil**, 2020. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequenterespostas/faq\\_cadastropositivo..](https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequenterespostas/faq_cadastropositivo..)>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 80, de 25 de março de 2021a. Disciplina a constituição e o funcionamento das instituições de pagamento, estabelece os parâmetros para ingressar com pedidos de autorização de funcionamento por parte dessas instituições e dispõe sobre a prestação de serviços de pagamento por outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 29 mar. 2021. Seção 1, p. 69-71.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 109, de 24 de junho de 2021b. Estabelece os cronogramas de submissão de convenção e de implementação, por parte das instituições participantes do Open Banking, do compartilhamento de dados e serviços de que trata a Resolução Conjunta nº 1, de 4 de maio de 2020. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 28 jun. 2021. Seção 1, p. 54.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Banco Central ajusta cronograma do Open Banking. **Banco Central do Brasil**, 2021c. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17484/nota>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 206, de 22 de março de 2022. Estabelece os requisitos técnicos e operacionais do serviço de encaminhamento de proposta de operação de crédito no Sistema Financeiro Aberto (Open Banking). **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 24 mar. 2022. Seção 1, p. 175.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Fintechs, 2022. Página inicial. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/fintechs>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BERGER, A. N.; KLAPPER, L.F.; TURK-ARISS, R.. Bank competition and financial stability. **Journal of Financial Services Research, Springer; Western Finance Association**, v. 35, n. 2, p. 99-118, 2009.

BIS. **Innovation and fintech**. Bank of International Settlements, 2022. Innovation – About innovation. Disponível em: <<https://www.bis.org/topic/fintech.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.414., de 9 de junho de 2011. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 10 jun. 2011. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do sistema de pagamentos brasileiro (spb); e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 10 out. 2013. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei Complementar nº 166, de 8 de abril de 2019. Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, e a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, para dispor sobre os cadastros positivos de crédito e regular a responsabilidade civil dos operadores. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 9 abr. 2019. Seção 1, p. 1.

CARVALHO, F. J. C. Financial fragility and systemic crises. In: CARVALHO, F. J. C. **Liquidity Preference and Monetary Economies**. New York: Routledge, 2015.

CARVALHO, R. Open Banking: da lenta evolução à revolução no sistema financeiro. In: **SISTEMA financeiro em movimento: cases, transformações e regulação**. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2020.

CDR. **About the Consumer Data Right**. Consumer Data Right, 2022. Disponível em: <<https://www.cdr.gov.au/about#goto-consumer-data-right-regulators>>. Acesso em: 17 maio 2022.

CLAESSENS, S.. Competition in the financial sector: Overview of competition policies. **The World Bank Research Observer**, v. 24, n. 1, p. 83-118. 2009.

CMA. **Retail banking market investigation final report**. 2016a. Disponível em: <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retail-banking-market-investigation-full-final-report.pdf>>. Acesso em 17 maio 2022.

CMA. Making banks work harder for you. **Retail banking market investigation: Overview of final report**. 2016b. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/544942/overview-of-the-banking-retail-market.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/544942/overview-of-the-banking-retail-market.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2022.

CMA. **Update on Open Banking**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/update-governance-of-open-banking/update-on-open-banking>>. Acesso em: 17 maio 2022.

CMA. **Joint statement by HM Treasury, the CMA, the FCA and the PSR on the future of Open Banking**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/joint-statement-by-hm-treasury-the>>

cma-the-fca-and-the-psr-on-the-future-of-open-banking/joint-statement-by-hm-treasury-the-cma-the-fca-and-the-psr-on-the-future-of-open-banking>. Acesso em: 17 maio 2022.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN nº 4.656**, de 26 de abril de 2018. Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4656>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN nº 4.657**, de 26 de abril de 2018. Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4657>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

ESTADÃO. Pix é 'política pública' e permitiu inclusão de 45,6 milhões de pessoas, diz BC. **ESTADÃO**, 2021a. Disponível em:

<<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/11/16/pinho-de-mello-456-milhoes-de-pessoas-foram-incluidas-em-pagamentos-com-pix.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

ESTADÃO. que o adiamento do Open Banking sinaliza para o mercado. **ESTADÃO**, 2021b. Disponível em: <<https://einvestidor.estadao.com.br/mercado/open-banking-adiado-reacao-mercado>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

EY. **Why building consumer trust is key to Brazil's open banking success**.

2019. Disponível em: <[https://www.ey.com/en\\_lu/banking-capital-markets/why-building-consumer-trust-is-key-to-brazil-open-banking-success](https://www.ey.com/en_lu/banking-capital-markets/why-building-consumer-trust-is-key-to-brazil-open-banking-success)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

FSB. FinTech. **Financial Stability Board**, 2022. Página inicial. Disponível em:

<<https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/financial-innovation-and-structural-change/fintech/>>. Acesso em 20 ago. 2022.

GOODHART, C., HARTMANN, P., LLEWELLYNS, D.T., ROJAS-SUAREZ, L., WIESBROD, S. **Financial Regulation Why, How and Where Now?**. Bank of England. 1998. E-book Kindle.

GROSSMAN, S. J.; HART, O. D. The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. **Journal of political economy**, v. 94, n. 4, p. 691-719, 1986.

HASENCLEVER, L., TORRES, R. O Modelo Estrutura, Conduta e Desempenho e seus Desdobramentos. In: KUPFER, D., HASENCLEVER, L. (Org). **Economia Industrial Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO PROPAGUE. **Cidadania Financeira**: estratégias para a popularização da Agenda BC#. Carta Propague Edição 4. 2021. Disponível em: <<https://institutopropague.org/cidadania-financeira/cidadania-financeira-estrategias-para-a-popularizacao-da-agenda-bc/>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

INSTITUTO PROPAGUE. **Open Finance**: modelos de governança em diferentes países. Carta Propague Edição 5. 2022. Disponível em: <<https://institutopropague.org/open-finance/open-finance-modelos-de-governanca-em-diferentes-paises-carta-5/>>. Acesso em: 17 maio 2022.

KREGEL, J.; BURLAMAQUI, L. Banking and the financing of development: a Schumpeterian and Miskyan perspective. In: **Reimagining growth: toward a renewal of the idea of development**. Londres: Zed Books, 2005.

KREGEL, J. . Trying to Serve Two Masters: The Dilemma of Financial Regulation. In: KUTTNER, R., CYNAMON, B., FAZZARI, S., & SETTERFIELD, M. (Eds.), **After the Great Recession: The Struggle for Economic Recovery and Growth**. Cambridge: Cambridge University Press. 2012.

LEOPARDI MELLO, M. T. Defesa da Concorrência. In: KUPFER, D., HASENCLEVER, L. (Org). **Economia Industrial Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOTURCO, R. Agenda BC# moderniza processos em várias frentes. **Museu do Cartão de Crédito**. 2020. Disponível em: <[https://www.museudocartao.com.br/novidade\\_interna.php?id=1092](https://www.museudocartao.com.br/novidade_interna.php?id=1092)>. Acesso em: 27 jun. 2022.

MACAHYBA, L., BOECHAT FILHO, D., MARTINS, N. M., SARNO, P. **Fintechs: o que são e quais as perspectivas concorrenciais na indústria financeira brasileira.** Texto para Discussão 033|2021. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2021. Disponível em <<https://www.ie.ufrj.br/publicacoes-j/textos-para-discussao.html>>. Acesso em 02 ago. 2022.

MARTINS, N. M. Risco sistêmico, fragilidade financeira e crise: uma análise pós-keynesiana a partir da contribuição de Fernando Cardim de Carvalho. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 24, 2020.

MARTINS, N. M., DRACH, D. Minsky, Veblen, and the endogeneity of the capitalism crises: a comparative analysis between Minsky and Veblen. **Brazilian Keynesian Review**, v. 6, n. 2, p. 267-289, 2021.

MELO, L.M. Modelos Tradicionais de Concorrência. In: KUPFER, D., HASENCLEVER, L. (Org). **Economia Industrial Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MODENESI, A. Teoria da intermediação financeira, o modelo ECD e sua aplicação aos bancos: o caso brasileiro. In: Paula, L.F. e Oreiro, J.L.C.. (Org.). **Sistema Financeiro: Uma Análise do Setor Bancário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2007.

MONEYTHOR. **Global Open Banking 2.0**. 2020. Disponível em: <<https://www.moneythor.com/2020/09/02/global-open-banking-2-0/>>. Acesso em: 17 maio 2022.

MINSKY, H. **Stabilizing na unstable economy**. 2 ed. Nova York: McGraw Hill. 2008.

OAIC. **What is information policy?**. Disponível em: <<https://www.oaic.gov.au/information-policy/what-is-information-policy>>. Acesso em: 17 maio 2022.

OAIC. Página inicial. Disponível em< <https://www.oaic.gov.au/>> . Acesso em: 17 maio 2022.



OBIE. **Annual Report**. 2020. Disponível em: <<https://assets.foleon.com/eu-west-2/uploads-7e3kk3/48197/obie-ra-artwork-10096a5716bf30-2.5853a6c2c203.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2022.

OBIE. **March highlights**. 2022a. Disponível em< <https://www.openbanking.org.uk/wp-content/uploads/MAR-2022-Monthly-Highlights-1.pdf>>. Acesso em 17 maio 2022.

OBIE. 5 million users – open banking growth unpacked. **Open Banking Implementation Entity**, 2022b. Disponível em <<https://www.openbanking.org.uk/news/5-million-users-open-banking-growth-unpacked/>>. Acesso em: 17 maio 2022.

OBIE. Open banking passes the 5 million users milestone. **Open Banking Implementation Entity**, 2022c. Disponível em:< <https://www.openbanking.org.uk/news/open-banking-passes-the-5-million-users-milestone/>> Acesso em: 17 maio 2022

OBIE. Average API availability – unweighted. **Open Banking Implementation Entity**, 2022d. Disponível em< <https://www.openbanking.org.uk/api-performance/>>. Acesso em: 17 maio 2022.

OCDE. **Competition and Financial Markets: key findings**. 2009. Disponível em: < <https://www.oecd.org/daf/competition/43067294.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

OFB. **Relatório Semestral: estrutura inicial do Open Finance Brasil**. Open Finance Brasil, 2022. Disponível em:< [https://ob-public-files.s3.amazonaws.com/20220815\\_Relatorio\\_Semestral\\_OFB.pdf](https://ob-public-files.s3.amazonaws.com/20220815_Relatorio_Semestral_OFB.pdf)> . Acesso em: 27 ago. 2022.

OPEN BANKING BRASIL. Dashboard. **Open banking Brasil**, 2022. Disponível em: <<https://dashboard.openbankingbrasil.org.br/>> . Acesso em: 27 jun. 2022.

PAULA, L. F. **Sistema Financeiro, Bancos e Financiamento da Economia: uma abordagem keynesiana**. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PLATFORMABLE. **Open Banking and Embedded Finance Trends Reports**. 2022. Disponível em:<<https://platformable.com/open-banking/trends/>> Acesso em: 17 maio 2022.

PORTO, G., TOLENTINO, M. Open banking no Brasil avança, mas entregará o que promete?. In: **Retrospectiva do sistema financeiro 2021**. No 2 (2021). 2022.

Disponível em:

<<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/OSF/2022/osfretro2021.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2022.

POSSAS, M. L. Concorrência Schumpeteriana. In: KUPFER, D., HASENCLEVER, L. (Org). **Economia Industrial Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PRODUCTIVITY COMMISSION. **Data Availability and Use**. Report No. 82, Canberra. 2017.

PRODUCTIVITY COMMISSION. **Competition in the Australian Financial System**, Report no. 89, Canberra. 2018.

RAGAZZO, C. **Regulação de meios de pagamentos**. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2020.

RAGAZZO, C., TOLENTINO, M., CATALDO, B. **Do open banking ao open finance: entenda o sistema financeiro aberto**. Instituto Propague, 2022. Disponível em:<<https://institutopropague.org/wp-content/uploads/2022/03/Do-Open-Banking-ao-Open-Finance-entenda-o-sistema-financeiro-aberto-Instituto-Propague.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2022.

REMOLINA, N. **Open Banking: Regulatory challenges for a new form of financial intermediation in a data-driven world**. SMU Centre for AI & Data Governance Research Paper, n. 2019/05. Singapura. 2019.

ROCHA, C. **Fintech e Concorrência nos Mercados de Serviços Financeiros: Desafios para a Política de Defesa da Concorrência**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

SINGH, A. Open Banking in Singapore – Waiting for its Breakthrough Moment. *In: Open Banking Report 2021*. The Paypers. 2021. Disponível em:<<https://thepaypers.com/reports/open-banking-report-2021/r1251959>> Acesso em: 17 maio 2022.

STIGLITZ, J., WEISS, A. Credit Rationing in Markets With Imperfect Information. **American Economic Review**. n. 71, p. 393-410, 1981.

STULZ, R.M. Fintech, bigtech, and the future of banks. **Journal of Applied Corporate Finance**. Columbia, Estados Unidos, v. 31, n. 4, p. 86-97, 2019.

TAIAR, E. Pix movimentou R\$ 4 trilhões em um ano de existência e favorece inclusão. **Valor Econômico**. 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/11/17/pix-movimentou-r-4-trilhoes-em-um-ano-de-existencia-e-favorece-inclusao.ghtml>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

THE ECONOMIST. The world's most valuable resource is no longer oil, but data. **The Economist**, 2017. Disponível em: <<https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

UE. **Diretiva nº 2015/2366**. Disponível em:<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32015L2366>>. Acesso em: 17 maio 2022.

WEF. **The Global Competitiveness Report**. 2019. Disponível em: <[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf).> Acesso em: 27 jun. de 2022.

**ANEXO A** - Lista completa de informações mínimas a serem compartilhadas sobre produtos e serviços

Sobre produtos e serviços de:

1. Contas de depósitos à vista, de poupança e de pagamento pré-pagas:

A. Tipos de conta;

B. Tarifas:

a. minação; fato gerador de cobrança; valor; e sigla identificadora;

C. Pacotes de serviços disponibilizados:

a. Denominação; serviços incluídos; quantidade de eventos previstos; e valor;

D. Formas de movimentação;

E. Termos e condições contratuais:

a. Saldo mínimo; critérios de elegibilidade; e procedimentos de encerramento;

F. Canais disponíveis para abertura e encerramento;

G. Público-alvo; e

H. Forma de remuneração e taxa de rendimento;

2. Contas de pagamento pós-pagas:

A. Tipo de conta:

a. Denominação; classificação; e arranjo de pagamento;

B. Programas de benefícios e recompensas;

C. Tarifas:

a. Denominação; fato gerador de cobrança; valor; e sigla identificadora;

D. Taxas de remuneração:

a. De crédito rotativo; de parcelamento de saldo devedor da fatura; e outras operações de crédito;

E. Público-alvo; e

F. Termos e condições contratuais:

a. Regra de pagamento mínimo de saldo devedor da fatura; critérios de elegibilidade; e procedimentos de encerramento;

3. Operações de crédito:

A. Modalidades de operações de crédito;

B. Tarifas:

- a. Denominação; fato gerador de cobrança; valor; e sigla identificadora;
- C. Taxa de juros remuneratórios:
  - a. Taxa referencial ou indexador; e valor;
- D. Público-alvo;
- E. Tipo de garantia exigíveis; e
- F. Termos e condições contratuais.

**ANEXO B** - Lista completa de informações mínimas a serem compartilhadas sobre transações

Sobre transações de:

1. Contas de depósitos à vista, de poupança e de pagamento pré-pagas:
  - A. Tipos de conta;
  - B. Saldo disponível;
  - C. Transações de crédito e de débito realizadas:
    - a. Identificador da operação; valor; data; e pagador e recebedor;
  - D. Débitos e pagamentos autorizados:
    - a. Valor; data; e recebedor;
  - E. Limite do cheque especial;
    - a. Valor utilizado; e valor disponível;
  
2. Contas de pagamento pós-pagas:
  - A. Tipos de conta;
  - B. Limite de crédito total:
    - a. Valor utilizado; e valor disponível;
  - C. Limites de crédito por modalidade de operação:
    - a. Valor utilizado; e valor disponível;
  - D. Transações de pagamento realizadas:
    - a. Identificador da operação; valor; data; e recebedor;
  - E. Informações sobre o pagamento da fatura:
    - a. Data do vencimento; data do pagamento efetivo; valor total da fatura; valor de pagamento mínimo; valor de pagamento da fatura; forma de pagamento; e encargos cobrados;
  
3. Operações de crédito:
  - A. Modalidades de operações de crédito;
  - B. Número do contrato;
  - C. Data da contratação;
  - D. Valor da operação;
  - E. Data de vencimento;
  - F. Data dos respectivos pagamentos;

- G. Saldo devedor;
- H. Prazo total e remanescente da operação;
- I. Quantidade de prestações;
- J. Valor das prestações;
- K. Taxas de juros remuneratórios anual, nominal e efetiva pactuadas;
- L. Custo Efetivo Total (CET);
- M. Sistema de pagamento;
- N. Tarifas; e
- O. Encargos.