

7

CONCORRÊNCIA BANCÁRIA E O OPEN BANKING NO BRASIL

Bank Competition and Open Banking in Brazil

Olavo Severo Guimarães¹

RESUMO

Este artigo analisa os possíveis efeitos do *Open Banking* no mercado bancário brasileiro. Para isso, inicialmente o movimento de sistemas financeiros abertos é explanado. Ato contínuo, examinam-se características do mercado sensíveis à abertura de dados, utilizando-se como base informações dos mercados bancários inglês e brasileiro. Em especial, assimetrias de informação, seleção adversa e custos de transferência são contemplados. Conclui-se que as imperfeições apontadas podem ser atenuadas pelo sistema financeiro aberto, que deve conferir mais dinamismo ao setor, pulverizando informações estratégicas entre os *players*, difundindo a cultura da portabilidade e auxiliando os consumidores a diferenciar produtos e perceber suas próprias necessidades. Ademais, o movimento também deve diminuir barreiras à entrada em alguns mercados bancários, incentivando a entrada de novos *players* e gerando pressão competitiva.

Palavras-chave: *Open Banking*; Sistema Financeiro aberto; concorrência bancária; mercado bancário; *Big Data*.

ABSTRACT

This paper analyzes the possible effects of open Banking on the Brazilian banking market. For this purpose, the open banking movement is first explained. Then, some features of the market which make it sensible to open data are explored using the English and the Brazilian banking markets. Especially, information asymmetry, adverse selection, and switch costs are examined. We conclude that the referred imperfections can be attenuated by the open financial system, which must assure more dynamism to the sector, by spreading strategic information among the players and the culture of data portability and by helping consumers to better differentiate products and realize its necessities. Moreover, the movement must also reduce the entry barriers in some banking markets, stimulating the entrance of new players and driving competitive pressure.

Sumário: 1. Introdução; 2. *Open Banking*; 2.1 O que é *Open Banking*?; 2.2 *Open Banking* no Brasil; 3. Aspectos relevantes do mercado bancário; 3.1 Assimetrias de informação e seleção adversa; 3.2 *Bureaux de crédito*; 3.3 *Fintechs* e *big*

¹ Mestrando em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, onde também obteve o título de bacharel em Direito. Advogado. Participou do PinCade 2020 (Programa de Intercâmbio do Cade). E-mail: olavo_sg@yahoo.com

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os elevados e crescentes graus de concentração e verticalização no mercado bancário têm preocupado a autoridade antitruste brasileira em suas análises². Ainda que concorrência e concentração possam coexistir, há evidências de que um aumento na concentração bancária aumenta os spreads dos empréstimos (diferença entre as taxas de empréstimo e de depósito) e diminui o volume de crédito na economia³. Nesse sentido, Joaquim, Van Doornik e Ornelas (2019) estimam que se o spread bancário brasileiro caísse para níveis mundiais em todos os mercados, haveria um aumento de 4,83% no Produto Interno Bruto - PIB.

Há também significativa literatura econômica apontando a existência de falhas no mercado bancário que geram barreiras à entrada e desenvolvimento de novos *players*, bem como prejudicam a tomada de decisões dos consumidores. Neste contexto, o sistema financeiro aberto (*Open Banking*) é uma resposta da nova economia de dados a alguns destes problemas estruturais do mercado bancário, como assimetrias de informação, custos de transferência e seleção adversa.

Este artigo descreve tais imperfeições, visando relacioná-las com as possíveis soluções que o *Open Banking* oferece, de modo a elucidar possíveis impactos do sistema financeiro aberto na concorrência bancária. Para tal, foram usados não apenas dados do mercado bancário brasileiro, mas também do britânico. A escolha se justifica pois (i) o Banco Central usou o modelo britânico como principal inspiração para desenvolver o *Open Banking* no Brasil, o que se deve aos fatos de que (ii) o Reino Unido está na vanguarda do movimento, sendo a riqueza das investigações da CMA (*Competition and Markets Authority*) sobre o mercado bancário, utilizadas neste artigo, uma das razões para tal; (iii) o mercado bancário britânico guarda semelhanças com o brasileiro no tocante à elevada concentração⁴ e à baixa portabilidade de consumidores; e (iv) há características do mercado bancário teoricamente observáveis em quase todos os países, como a dificuldade que novos bancos têm de precificar clientes advindos de outras instituições.

O presente texto se divide em três seções. A primeira tratará de explicar o que é o *Open Banking* e como ele vem sendo desenvolvido no Brasil: o histórico do movimento no país, o contexto mercadológico e os principais contornos legais. Esclarecido isto, a segunda seção abordará aspectos relevantes do mercado bancário, nomeadamente, imperfeições apontadas pela literatura econômica ou observadas nos mercados brasileiro e britânico que podem vir a ser amenizadas com o sistema

2 Vide, por exemplo:

- a) Nota Técnica Nº 35/2018 no âmbito do Requerimento nº 08700.005251/2018-32;
- b) Nota Técnica Nº 10/2016 no âmbito do Procedimento Preparatório nº 08700.000018/2015-11;
- c) Voto Relator do Conselheiro João Paulo de Resende no âmbito do Ato de Concentração nº 08700.010790/2015-41 (BRASIL, 2014);
- d) Voto Relator do Conselheiro Paulo Burnier no âmbito do Ato De Concentração nº 08700.002792/2016-47 (BRASIL, 2016).

3 Ver Jorgensen e Apostolou (2013) e Joaquim, Van Doornik e Ornelas (2019).

4 Segundo dados do grupo RFI, os cinco principais bancos ingleses detêm 77% de market share do mercado de crédito daquele país (BRITAINS..., 2021); no Brasil, dados de 2019 apontam um percentual semelhante de 83,7% (BACEN, 2020).

financeiro aberto e outras possíveis implicações deste movimento, como a entrada de players do mercado digital no setor. Por fim, apresentar-se-ão as conclusões do estudo.

2. OPEN BANKING

2.1 O que é Open Banking?

Segundo a definição adotada pelo portal do Banco Central – Bacen:

O Open Banking, ou Sistema Financeiro Aberto, é o compartilhamento padronizado de dados, produtos e serviços por meio de abertura e integração de sistemas, com o uso de interface dedicada para essa finalidade, por instituições financeiras, instituições de pagamento e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BC, de forma segura, ágil e conveniente (PERGUNTAS..., 2020).

Os objetivos desta iniciativa são (a) incentivar a inovação, (b) promover a concorrência, (c) aumentar a eficiência do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de Pagamentos Brasileiro e (d) promover a cidadania financeira (BACEN, 2020b). Com o *Open Banking*, possibilita-se a utilização de dados bancários por terceiras partes para a elaboração de produtos e serviços, geralmente prestados e oferecidos por meio digital. A tabela a seguir exhibe alguns exemplos de inovações possíveis:

Elaboração do autor adaptado de PWC (2018)

	Descrição	Exemplos de Uso
Agregamento de dados	Fornecem uma visão das finanças do usuário em diferentes instituições em um só app	Administração unificada e automatizada de diversas contas e operações; análise de padrões de gastos
Melhoria de processos	Integração e automação de atividades administrativas	Verificação automática de dados bancários para analisar melhor e mais rapidamente o risco de crédito de uma operação
Marketplaces	Agregam ofertas de produtos financeiros e bancários de diversas instituições	Uso de marketplace no momento de uma compra a fim de se obter melhores condições de financiamento para ela
Ofertas personalizadas	Uso de dados bancários e transacionais para direcionar ofertas personalizadas de produtos financeiros e não-financeiros	Oferta de pacote de férias com condições personalizadas de financiamento baseada em dados bancários e transacionais

Cabe notar que o desenvolvimento de um ecossistema de *Open Banking* é uma tendência global, mas incipiente, de modo que há ainda pouca documentação disponível sobre o tema. Assim, é difícil prever os desdobramentos do movimento e é provável que o desenvolvimento e adoção destas novas aplicações ocorram de modo gradual. Um indício do que se pode esperar vem do Reino Unido, cujo programa de Open Banking já completa três anos. Este país já conta com três milhões de usuários finais se beneficiando das novas regras, um número expressivo, mas ainda com bastante potencial de crescimento (REINO UNIDO, 2021).

Entre os negócios habilitados no programa britânico, destacam-se, para consumidores comuns, as ferramentas de gestão de finanças pessoais e os agregadores de contas bancárias, totalizando 33% e 19% das ofertas na loja de aplicativos (REINO UNIDO, 2021). Outras aplicações disponíveis são plataformas de comparação de produtos e serviços de melhoria do perfil de crédito (para se obter empréstimos a juros menores). Cite-se ainda, no Reino Unido, a aparição de aplicativos de investimento e de transferência bancária automática para aplicações financeiras com melhores rendimentos.

A experiência britânica indica que pequenos e médios negócios são grandes beneficiários do Open Banking. Uma pesquisa com 500 gestores de pequenas e médias empresas apontou que 50% deles usavam serviços propiciados pelo programa (REINO UNIDO, 2021). As soluções mais oferecidas são de gestão financeira (incluindo serviços de análise e previsão do fluxo de caixa), meios de pagamento para e-commerce, serviços de contabilidade em nuvem e serviços de tomada de crédito alternativa (REINO UNIDO, 2021).

Como já se pode ver, trata-se de uma mudança de paradigma que abre diversas oportunidades e que deve alterar a relação do consumidor com os bancos significativamente. A operação de contas bancárias se tornará mais fácil e a comparação das ofertas do mercado se tornará mais simples, empoderando o consumidor. Não só isto, a possibilidade de acesso a dados antes exclusivos aos bancos dará a novos players maiores chances de avaliar os riscos das operações e de criar ofertas personalizadas. Ademais, processos administrativos e contábeis devem ser facilitados com a grande interoperabilidade de diversas plataformas financeiras.

No Brasil, bem como na maioria dos países democráticos, o compartilhamento de informações bancárias dependerá do consentimento dos correntistas. Obtida tal aceitação, os dados de um software são compartilhados para a criação de outros softwares através de interfaces de programação de aplicações (APIs)⁵. A estrutura de cobrança pelo uso destas interfaces e o seu grau de padronização técnica, bem como a amplitude dos dados compartilhados e os meios de obtenção de consentimento dos correntistas são questões que os órgãos regulatórios do mundo terão de decidir se serão normatizadas e de que maneira.

Na ausência de literatura consolidada de melhoras práticas, os países têm experimentado estratégias diferentes para desenvolver seus sistemas financeiros abertos. O próprio protagonismo governamental não é uma regra: em alguns países asiáticos, como na China e em Singapura, instituições privadas estão organicamente impulsionando a implantação do modelo de dados abertos

5 Segundo Manual de APIs do Open Banking do Bacen, API é um conjunto de definições sobre como um sistema pode acessar dados ou funcionalidades providos por um outro sistema.

(THOMAS, 2020). No próximo item, serão tratadas as escolhas do regulador brasileiro.

2.2 Open Banking no Brasil

No Brasil, o Banco do Brasil (BB) foi pioneiro ao lançar, ainda em 2017, uma plataforma para desenvolvedores de softwares com interfaces de programação de aplicações (APIs) para uso de alguns dados bancários de seus correntistas. Noticiou-se que haveria uma seleção de “propostas com maior afinidade com a etapa de desenvolvimento das APIs do BB” (BB, 2017), da qual se originaram cinco aplicações parceiras, hoje constantes no portal *Open Banking* da instituição⁶.

Atualmente, a plataforma “*BB for developers*” se encontra disponível para novos desenvolvedores, com APIs de consulta de saldo e extrato de contas correntes e poupanças, faturas de cartão de crédito, fundos de investimento, entre outras. Contudo, de acordo com o *Open Banking Monitor*, elaborado pela consultoria *Innopay* (2019), a plataforma de dados abertos do banco brasileiro é limitada se comparada internacionalmente. Ademais, aparentemente, o exemplo do BB não foi suficiente para disseminar o *Open Banking* em nosso país.

Sem abertura de dados por parte dos principais bancos brasileiros, algumas aplicações adotaram o mecanismo de “*screen scraping*”, através do qual o usuário tem de fornecer suas informações de *login* ao programa para que o software entre na conta, como se usuário fosse, e extraia os dados. Tal método tem sido questionado por seus reveses de velocidade e, principalmente, de segurança.

O caso do aplicativo GuiaBolso ilustra esta situação. O programa se conecta aos dados bancários dos usuários com a proposta de ajudá-los na gestão de suas despesas, funcionando também como um *marketplace* de crédito cujo diferencial é a classificação de risco possibilitada pelos dados fornecidos. Contudo, o Bradesco entendeu que o funcionamento do aplicativo punha em risco a segurança e o sigilo bancário inerentes à atividade daquela instituição financeira, o que a motivou a ingressar na Justiça em desfavor do GuiaBolso⁷.

Por sua vez, o banco Bradesco foi investigado no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) por supostas práticas anticompetitivas de *sham litigation* e imposição de barreiras ao desenvolvimento de outros negócios⁸. Isto porque, além de ingressar na Justiça contra o aplicativo, a instituição bancária implementou, no acesso a suas contas, a título de medida de segurança da informação, uma requisição de senha aleatória adicional (*token*) que gerou fortes dificuldades técnicas para o funcionamento do GuiaBolso com correntistas do Bradesco. Ao final, restou homologado Termo de Compromisso de Cessação (TCC) em que o banco se comprometeu a interromper práticas investigadas e a pagar aproximadamente R\$ 23,8 milhões em contribuição pecuniária (BRADESCO..., 2020).

Neste cenário, em que o setor privado brasileiro não conseguiu, por si só, coordenar seus *stakeholders* para viabilizar um sistema financeiro aberto no Brasil, o desenvolvimento de tal sistema entrou na agenda regulatória do Bacen. Assim, o órgão vem estabelecendo as diretrizes básicas do

6 BxBlue, Dotz, ContaAzul, Ciclic e Bom Pra Crédito.

7 Ação 1027396-67.2016.8.26.0100, 11ª Vara Cível da Comarca de São Paulo.

8 Processo Administrativo nº 08700.004201/2018-38

regime e mediando instrumentos de autorregulação por meios dos quais padrões de tecnologia, governança, segurança e desenho de interface serão definidos. O órgão divulgou que a implementação do sistema financeiro aberto no Brasil deve ocorrer em quatro fases, a seguir descritas:

1ª Fase – 01/02/21
<p>O <i>Open Banking</i> começa com as instituições participantes disponibilizando ao público informações padronizadas sobre os seus canais de atendimento e as características de produtos e serviços bancários tradicionais que oferecem. Nessa fase, não será compartilhado nenhum dado de cliente.</p> <p>Com isso, podem surgir soluções que comparam diferentes ofertas de produtos e serviços financeiros, auxiliando as pessoas a escolherem a opção mais adequada ao seu perfil e necessidades. Entre as possíveis soluções que podem surgir estão os comparadores de tarifas bancárias, de tipos de contas e de cartões de crédito.</p>
2ª Fase – 15/07/21
<p>A partir dessa fase, os clientes, se quiserem, poderão solicitar o compartilhamento entre instituições participantes de seus dados cadastrais, de informações sobre transações em suas contas, cartão de crédito e produtos de crédito contratados.</p> <p>Como principal benefício, será possível aos clientes receber ofertas de produtos e serviços mais adequados ao seu perfil, a custos mais acessíveis e de forma mais ágil e segura. Também poderão surgir soluções mais personalizadas de gestão e de aconselhamento sobre finanças pessoais, por exemplo. O ecossistema financeiro como um todo também ganha com mais inovação, maior competitividade e com a racionalização de processos.</p>
3ª Fase – 30/08/21
<p>Nessa fase, surge a possibilidade de compartilhamento dos serviços de iniciação de transações de pagamento e de encaminhamento de proposta de operação de crédito.</p> <p>Isso abre caminho para o surgimento de novas soluções e ambientes para a realização de pagamentos e para a recepção de propostas de operações de crédito, possibilitando o acesso a serviços financeiros de forma mais fácil, célere e por meio de canais mais convenientes para o cliente, preservando a segurança do processo.</p>
4ª Fase – 15/12/21
<p>Dados sobre outros serviços financeiros passam a fazer parte do escopo do <i>Open Banking</i>. Os clientes poderão compartilhar suas informações de operações de câmbio, investimentos, seguros, previdência complementar aberta e contas-salário, bem como acessar informações sobre as características dos produtos e serviços com essa natureza disponíveis para contratação no mercado.</p> <p>Assim, amplia-se ainda mais a possibilidade de surgimento de novas soluções para a oferta e a contratação de produtos e serviços financeiros, mais integrados, personalizados e acessíveis, sempre com o consumidor no centro das decisões.</p>

Fonte: *Open Banking* (2021).

A Resolução Conjunta nº 1 (BRASIL, 2020) fornece as bases do programa, com algumas determinações a serem especificadas por outras normativas. Neste sentido, o diploma conceitua os possíveis papéis das instituições participantes (como transmissoras ou receptoras de dados, por exemplo). É também estabelecido o escopo básico de dados a serem compartilhados, o qual é detalhado pela Circular nº 4.015/2020 e pelo Manual de Escopo de Dados e Serviços do *Open Banking* (Instrução Normativa Nº 35/2020 do Bacen). Tal escopo é de cumprimento obrigatório pelas instituições enquadradas nos Segmentos 1 (S1) e 2 (S2)⁹. De maneira simplificada, pode-se dizer que deverão abrir APIs envolvendo estes dados todos os bancos múltiplos, comerciais, de investimento ou de câmbio, caixas econômicas e instituições em geral que exerçam atividade internacional relevante ou tenham porte igual ou superior a 1% do PIB.

Data	Diploma	Conteúdo
4/05/2020	Resolução Conjunta nº 1 do Bacen e do CMN	Estrutura o <i>Open Banking</i> de maneira geral: objeto, objetivos, escopo, princípios, participação, consentimento, responsabilidade, entre outros.
4/05/2020	Circular nº 4.015	Dispõe sobre o escopo de dados e serviços.
23/06/2020	Circular nº 4.032	Dispõe sobre a estrutura inicial de governança do processo de implementação do sistema.
29/10/2020	Resolução nº 32 do Bacen	Estabelece os requisitos técnicos e procedimentos operacionais para a implementação do sistema.
29/10/2020	Instrução Normativa nº 34 do Bacen	Divulga a versão 1.0 do Manual de APIs do <i>Open Banking</i> , de observância obrigatória por parte das instituições participantes.
29/10/2020	Instrução Normativa nº 35 do Bacen	Divulga a versão 1.0 do Manual de Escopo de Dados e Serviços
29/10/2020	Instrução Normativa nº 36 do Bacen	Divulga a versão 1.0 do Manual de Serviços Prestados pela Estrutura Responsável pela Governança do <i>Open Banking</i>
29/10/2020	Instrução Normativa nº 37 do Bacen	Divulga a versão 1.0 do Manual de Segurança do <i>Open Banking</i>

Estabelecidos os dados a serem compartilhados e as instituições de participação obrigató-

9 Conforme Resolução nº 4.553/2017, o S1 é composto pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio e caixas econômicas que (a) tenham porte igual ou superior a 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) ou (b) exerçam atividade internacional relevante, independentemente do porte da instituição. Por sua vez, o S2 é composto (a) pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio e caixas econômicas, de porte inferior a 10% (dez por cento) e igual ou superior a 1% (um por cento) do PIB e (b) pelas demais instituições de porte igual ou superior a 1% (um por cento) do PIB.

ria, outras preocupações do Bacen referem-se a questões de segurança e privacidade de dados e ao funcionamento dos APIs.

A respeito do compartilhamento de dados do usuário, é oportuno registrar que o consentimento se dará de maneira livre, informada, prévia e inequívoca, nos termos do art. 5º, XII da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (BRASIL, 2018) e do art. 2º, VIII da Resolução Conjunta nº 1/2020 do Bacen e do Conselho Monetário Nacional – CMN (BRASIL, 2020). Ademais, a autorização terá duração máxima de doze meses, sendo facultado ao cliente o cancelamento a qualquer momento. Em relação ao conteúdo da LGPD, a referida resolução acrescenta ao dispor que o consentimento deve ocorrer exclusivamente por meio eletrônico e vedar, para tal fim, o uso de contratos de adesão ou formulários com opção de aceite previamente preenchida. Além disso, conforme art. 35 da aludida resolução e artigos 42 e seguintes da LGPD, toda instituição participante do programa é responsável pela segurança e sigilo dos dados (BRASIL, 2018).

A confiança do consumidor no sigilo de seus dados é fundamental para que o programa prospere e atinja os seus fins. Neste contexto, exigir-se-á postura proativa das autoridades competentes, e as instituições participantes deverão ter enorme cuidado com vazamentos de dados, os quais podem ensejar às empresas, além dos danos reputacionais, multa administrativa de até 50 milhões de reais e indenizações na Justiça.

Neste ambiente de alta cautela, a cooperação institucional entre a Agência Nacional de Proteção de Dados – ANPD, o Bacen e o Cade será de enorme relevo, pois há uma interface desafiadora entre segurança da informação e defesa da concorrência. Isto porque, conforme demonstra o já citado caso do Guiabolso, barreiras ao desenvolvimento de concorrentes podem ser impostas a título de segurança. Não é por menos que é vedado às instituições participantes a requisição de autorizações e validações adicionais do cliente, ou instruções de acesso complexas, de modo a dificultar o compartilhamento de dados¹⁰.

De grande ajuda à questão foi a decisão das autoridades monetárias brasileiras de padronizar o funcionamento das APIs, o que deve evitar este tipo de discriminação. Neste sentido, foram lançados os Manuais de APIs e de Segurança do *Open Banking*¹¹, de observação obrigatória às instituições participantes.

Para que tal padronização não ocorresse de maneira *top-down*, sem a participação do mercado, a Circular nº 4.032/2020 do Bacen estabeleceu uma estrutura de governança para a implementação do *Open Banking*, com Conselho Deliberativo integrado por representantes de associações de diferentes setores do mercado bancário. Incumbe a tal Conselho aprovar propostas relativas a padrões tecnológicos, procedimentos operacionais e outros aspectos a serem considerados pelo Bacen, sempre com apreço aos princípios de tratamento não discriminatório, interoperabilidade e reciprocidade dispostos no art. 4º da Resolução Conjunta nº 1/2020 (BRASIL, 2020).

2.3 Contextualizando: Pix, PISP e a Agenda BC#

10 Art. 28 da Resolução Conjunta nº 1/2020 do Bacen e do CMN (BRASIL, 2020).

11 Instruções Normativas de nº 34/2020 e 37/2020 do Bacen.

Para entendermos melhor o cenário mercadológico em que ocorre o *Open Banking*, é oportuno enquadrá-lo no contexto ainda maior da Agenda BC#, que abriga uma série de medidas destinadas a modernizar, digitalizar e fomentar a inovação no sistema financeiro nacional (CAMPOS NETO, 2020). Dentre estas medidas, destaque-se o Pix, modalidade de pagamento instantâneo e gratuito para pessoas físicas, inaugurada em novembro de 2020. Outra novidade que merece atenção é a nova modalidade de instituição de pagamento denominada iniciador de transação de pagamento (*Payment Initiation Service Provider - PISP*).

Em relação ao PISP, trata-se, segundo Resolução nº 24/2020 do Bacen, do provedor 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”. Em termos práticos, o serviço possibilitará que sejam transferidos valores da conta de um banco sem precisar acessar o seu respectivo aplicativo ou qualquer terminal: a transferência poderá ser feita por meio de qualquer empresa habilitada como PISP junto ao Bacen.

Tal habilitação exigirá relativamente poucos requisitos, o que possibilitará que diversos aplicativos de uso corrente virem também PISPs. O mais evidente é o Whatsapp, já autorizado para tal (BC AUTORIZA..., 2021), por meio do qual será possível fazer transferências bancárias a outros contatos dentro da interface do aplicativo. Igualmente, se o iFood se credenciar na modalidade, o usuário poderá cadastrar no aplicativo uma conta corrente, ao invés de cartão de crédito, e assim pagar os restaurantes por transferências bancárias. Como se pode ver, os serviços dos PISPs irão facilitar ainda mais as transações e são altamente complementares ao ecossistema *Open Banking*, motivo pela qual o lançamento da modalidade foi inserido no programa.

O Pix, por sua vez, já conseguiu em poucos meses revolucionar as transferências bancárias e as transações em geral, com estrondosos impactos no modelo de negócio dos principais bancos e das empresas de “maquininhas” (as quais são, em grande parte, controladas pelos principais bancos¹²). Dados de janeiro de 2021 do Bacen apontaram que o número de transferências pelo novo método já superavam as transferências por DOC e TED somadas. Ademais, na data, já havia um total de 65.496.767 milhões de usuários cadastrados no Pix, sendo 61,5 milhões pessoas físicas, o que mostra adoção rápida e massiva por parte do consumidor, que deve ser seguido cada vez mais pelo varejo.

Aliás, falando-se em varejo, este deve também, em breve, tornar-se caixa bancário. Isto porque, com o Pix-Saque, a ser inaugurado em 2021, será possível ao cidadão ir a lojas de redes de varejo, transferir ao estabelecimento via Pix e obter o dinheiro em espécie, tal qual em um caixa eletrônico ou ATM. Trata-se de mais uma opção a facilitar a vida dos consumidores, com promissores impactos de inclusão financeira na vida de pessoas desbancarizadas (que poderão ter dinheiro em carteiras digitais como o Mercado Pago e PicPay).

O Pix-Saque pode inclusive impactar mercados adjacentes ao bancário, mas por ele controlado. A diminuição do uso de ATMs pode afetar a rede Banco 24 Horas, também controlada pelos principais bancos do país (Itaú, Bradesco, Caixa, Banco do Brasil e Santander). Ademais, a redução do uso de dinheiro físico e a possibilidade de os estabelecimentos diminuírem seu caixa fornecendo saques a pessoas físicas pode baixar a demanda no mercado de transporte de valores.

¹² Para uma análise detalhada, ver o Caderno sobre Mercado de Instrumentos de Pagamento elaborado pelo Cade(2019), p. 82-90.

Sem a finalidade de exaurir as tantas inovações que se vive, destaca-se ainda, a serem anunciados em 2021 pelo Bacen, o Pix Débito Automático, que possibilitará pagamentos recorrentes, e o Pix Garantido, que facultará o parcelamento de transações. O pagamento parcelado é uma das razões pelas quais ainda se utiliza cartões de crédito, de modo que, com o avanço do Pix, tal modalidade e seu mercado devem ser afetados.

O *Open Banking* ocorre, assim, de maneira concomitante a outras inovações no setor, como o advento do Pix, e de maneira sucessiva a outros movimentos já inaugurados, como a emergência das fintechs e dos bancos digitais, bem como o avanço das big techs em direção a serviços financeiros. Com todo este cenário, é bastante provável que nos próximos anos experienciemos vigorosa competição para fidelizar um cliente bancário que será cada vez menos inerte. O próximo capítulo abordará algumas características econômicas do mercado bancário que tornam promissoras as novas medidas do Bacen.

3. ASPECTOS RELEVANTES DO MERCADO BANCÁRIO

3.1 Considerações sobre a oferta

3.1.1 Assimetrias de informação e seleção adversa

Saber é poder - ao menos para as instituições bancárias. Esta foi, em outras palavras, uma das conclusões da autoridade antitruste britânica na investigação sobre o mercado de bancos varejistas que lançou as sementes para a regulação de *Open Banking* no Reino Unido.

Para a agência, o acesso aos dados de amplas bases de consumidores confere aos bancos uma significativa vantagem potencial, podendo configurar até uma barreira à entrada e expansão de novos *players*. Conforme expôs o relatório final da referida investigação (CMA, 2016, p. 386-387), tais obstáculos podem ocorrer por mais de um motivo.

Em primeiro lugar, as instituições já estabelecidas no mercado, detentoras de dados, podem ter condições muito melhores para desenvolver, direcionar e vender os produtos e serviços para seus consumidores. Em outras palavras, o relacionamento prévio com uma ampla base de clientes, além de um forte insumo para detecção de demandas e desenvolvimento de futuros produtos, também possibilita uma maior diferenciação dos usuários, o que é útil para estratégias de venda cruzada, retenção e aquisição de consumidores.

Tais vantagens, em verdade, são observáveis em cada vez mais mercados na emergência do *Big Data*, razão pela qual este tema tem ocupado um posto central nas discussões sobre posse de dados e defesa da concorrência nos últimos anos. Neste contexto, o *Open Banking* busca conferir mais controle ao titular em relação a seus dados, seja para restringir o seu fluxo, seja para padronizar e facilitar seu compartilhamento e, assim, pulverizar o poder da informação, fomentando a concorrência e incentivando a inovação. Em outras palavras, os consumidores terão a chance de romper com o monopólio de seus bancos sobre seus dados, permitindo que novas instituições tenham melhores ideias e lhes ofereçam propostas mais vantajosas e personalizadas a partir destas informações.

Em segundo lugar, os bancos que já possuem um histórico de relação com o cliente conseguem avaliar melhor suas requisições de crédito, o que otimiza as decisões e o *pricing* destas

instituições em relação à concessão de seus fundos. Ou seja, o banco competidor, com menos informações sobre a qualidade dos tomadores de crédito, tem mais dificuldade de avaliar os riscos envolvidos na operação, estando mais propício a precificá-las erroneamente ou rejeitar oportunidades profícuas.

De fato, muito antes do fenômeno *Big Data* suscitar discussões concorrenciais, a literatura econômica já apontava a posse de informação como barreira de entrada no mercado bancário (DELL'ARICCIA; FRIEDMAN; MARQUEZ, 1999, p. 525). Neste sentido, por exemplo, Stiglitz e Weiss (1981) e Dell'ariccia, Friedman e Marquez (1999) concluíram que um banco, ao ingressar no mercado de crédito, sempre se depara com um problema de seleção adversa, qual seja, a perspectiva de receber de seus concorrentes alguns de seus piores pagadores. Isto é, os bancos com mais tempo de relação com os correntistas, se de fato detiverem a informação sobre a qualidade dos pagadores, concentram esforços para cobrir a oferta de seu competidor apenas em relação aos bons pagadores, deixando o novo entrante apenas com os créditos mais arriscados e, portanto, menos lucrativos.

3.1.2 *Bureaux de crédito*

Diante desta assimetria de informação dos bancos em relação a características relevantes de novos consumidores, uma solução desenvolvida em diversos países, incluindo o Brasil, foi a criação dos *bureaux* de crédito, os quais coletam, arquivam e distribuem tais dados, auxiliando o mercado a calcular os riscos de crédito.

As informações de crédito são usualmente classificadas como positivas ou negativas. Estas são referentes a inadimplimentos obrigacionais e são excluídas dos bancos de dados a partir de suas respectivas quitações (BRASIL, 2016)¹³. Aquelas, por sua vez, dizem respeito ao histórico financeiro do indivíduo, podendo incluir diversas informações sobre relações de crédito passadas e presentes dos cidadãos. Alguns exemplos de informações positivas são “índices de endividamento, tipo e limites de empréstimos ou contas bancárias, nome das instituições financeiras mutuantes e padrões de pagamento” (BANCO MUNDIAL, 2019a, p. 6).

Apesar de existir um sistema de avaliação de crédito no Brasil desde 1960, ele só se tornou mais abrangente na década de 90. Contudo, apenas o compartilhamento de informações negativas se desenvolveu bem. O ex-Conselheiro do Cade Paulo Burnier atribuiu o fracasso do sistema de informações positivas “em grande parte, [...] à relutância das principais instituições financeiras em compartilhar informações de seus clientes com os demais agentes do mercado” (BRASIL, 2016). Aparentemente parecido encontra-se em Pagano e Jappelli (1993, p. 1710), que, ao estudarem os fatores que levam bancos de um determinado país a compartilhar informações creditícias uns com os outros, apontaram o medo de maior competição como aspecto dissuasório.

Estudos que compararam sistemas de score creditício confirmam o valor destas informações e nos ajudam a compreender possíveis relutâncias em compartilhá-las. Tais simulações confrontam sistemas apenas com informação negativa com aqueles que usam também históricos financeiros. O estudo conduzido com dados dos Estados Unidos encontrou uma taxa de inadimplimento de 3,35%

13 Voto do Conselheiro Paulo Burnier no Ato de concentração nº 08700.002792/2016-47 (BRASIL, 2016).

para empréstimos aprovados com informações exclusivamente negativas, enquanto o sistema que integrava também informações positivas obteve 1,9% (BARRON; STATEN, 2000, p. 19). Experimento idêntico com dados do Brasil obteve resultados equivalentes: o inadimplemento declinou de 3,37% para 1,84%, uma redução de 45% (POWELL *et al.*, 2004, p. 33). Para um banco com R\$ 100 milhões em empréstimos, por exemplo, isto se traduziria em uma poupança de R\$ 1,5 milhão (BANCO MUNDIAL, 2019a, p. 7).

Independentemente de qualquer resistência que possa ter ocorrido por parte dos bancos brasileiros, o chamado Cadastro Positivo vem se consolidando no país, e a regulação recente deve impulsionar ainda mais este processo. Nesse sentido, a Lei nº 12.414/2011 disciplinou o Cadastro Positivo no Brasil, e a Lei Complementar nº 166/2019 autorizou sua adesão automática¹⁴. Isto é, com a última medida, legalizou-se o repasse, sem consentimento, de informações de histórico de pagamento de consumidores a *bureaux* de crédito, o que deve aumentar drasticamente a base de informações positivas¹⁵.

Em termos mundiais, apesar da criação e o desenvolvimento dos *bureaux* de crédito em diversos países, sobretudo a partir da década de 50, há ainda uma expressiva parcela da população global sem registro nenhum em tais *bureaux*, o que limita seu acesso a crédito, pois dificulta a avaliação de riscos por parte dos bancos. Nas regiões da América Latina e Caribe, estima-se apenas 47,6% de cobertura da população adulta (BANCO MUNDIAL, 2019b). Neste particular, o Brasil encontra-se bastante avançado, com uma cobertura da população adulta de 81,2% (superior à média dos países de alta renda da OCDE, que é de 66,7%) e com ótimo nível de profundidade da informação (BANCO MUNDIAL, 2019b).

Com o afloramento do *Open Banking*, os *bureaux* creditícios terão a oportunidade de expandir ainda mais seus bancos de dados, unindo dados positivos, negativos e transacionais, o que irá aprimorar a performance de seus modelos e a precisão de seus escores. Naturalmente, a maior facilidade de acesso aos dados e às tecnologias de análise de *Big Data* também deve aumentar a pressão competitiva neste e em outros mercados do segmento financeiro e bancário. A respeito desta entrada de novos *players* e da condição das instituições tradicionais neste novo contexto, na seção 4, encontra-se uma análise dos movimentos recentes do mercado e de possíveis cenários esperados.

3.2 Considerações sobre a demanda

Os itens anteriores trataram do mercado bancário pela ótica da firma: as barreiras à entrada causadas pela assimetria de informação entre os *players*. Contudo, imperfeições de demanda também prejudicam o funcionamento de tal mercado, merecendo melhor compreensão. Por este ângulo, destacamos os seguintes achados da CMA (2016, p. 2-3) em sua investigação sobre o mercado bancário inglês:

(a) Contas correntes, tanto para pessoas físicas quanto para jurídicas, têm estruturas de

14 O Decreto nº 7.829/2012 e a regulamentação do Banco Central (Resolução nº 4.172/2012 e Circular nº 3.670/2013) definiram, ainda, questões relacionadas à formação e à consulta aos bancos de dados (BRASIL, 2016).

15 Registre-se, por oportuno, que os brasileiros que não quiserem a inclusão de suas informações nestes bancos de dados podem solicitar sua retirada.

cobrança complicadas, que dependem do uso particular que cada cliente faz de sua conta. Particularmente, o sistema de cobrança pelo uso do cheque especial (que tende a ser subestimado pelo consumidor) se revelou complexo. Isto dificulta a comparação dos serviços e produtos contratados com outros disponíveis no mercado;

(b) A portabilidade bancária ainda não é tão conhecida pela população;

(c) Ao abrirem contas correntes, clientes e bancos costumam estabelecer contratos sem termo. Assim, diferente de contratos de seguro, que costumam ter gatilhos regulares (renovação anual, por exemplo), não há, na relação bancária, um momento em que o consumidor é estimulado a se perguntar se ele poderia obter melhores ofertas de outras instituições financeiras.

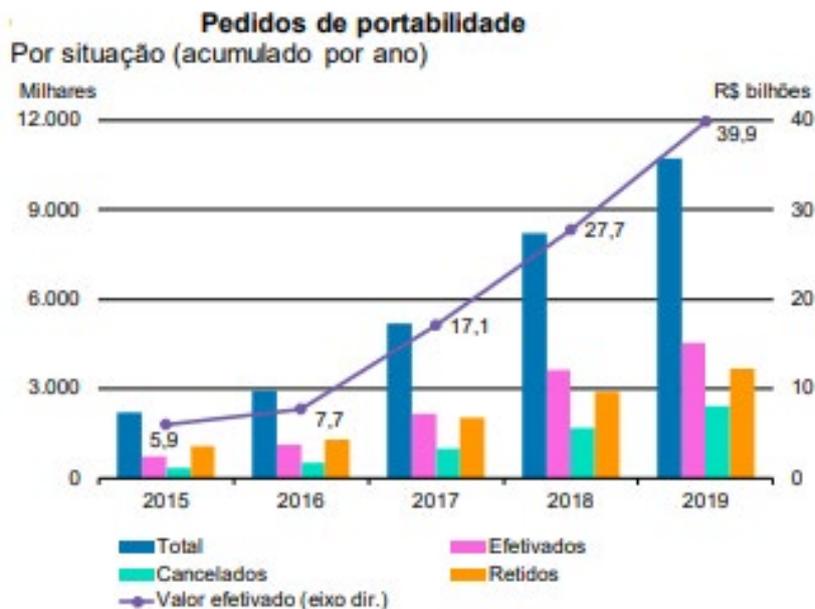
Como se vê, custos de transferência, assimetrias de informação, ignorância sobre seus próprios direitos e características contratuais do mercado bancário favorecem conjuntamente uma situação de inércia do consumidor. Segundo o levantamento da CMA (2019, p.19), apenas 3% dos titulares de contas correntes pessoais mudavam de instituição financeira anualmente. A situação não foi diferente em relação aos titulares de contas correntes empresariais, com uma taxa de 4%. Em verdade, a inércia do consumidor parece estar na origem da inércia do pequeno empresário, já que mais da metade das *startups* britânicas abre sua conta corrente no mesmo banco onde o dono do negócio tem sua conta pessoal (CMA, 2019). Por sua vez, isto afeta a tomada de crédito, já que 90% dos pequenos negócios obtêm empréstimos de seu banco principal (CMA, 2019).

No Brasil, salvo melhor juízo, não há dados públicos a respeito do percentual de pessoas físicas e jurídicas que mudam de banco anualmente¹⁶. Contudo, dados do Bacen do ano de 2019 indicam que a portabilidade bancária no país ainda está aquém de seu potencial.

A modalidade em que a portabilidade bancária está mais disseminada é a de crédito consignado, com 99,8% dos pedidos e 95,6% do valor portado (BRASIL, 2019). Nessa categoria, os valores portados (R\$38,2 bilhões) representam 18,5% das concessões de 2019. Na modalidade de crédito imobiliário, estimou-se ao final de 2019 que havia ao menos 570 mil operações (R\$102,8 bilhões) que poderiam se favorecer da portabilidade, sendo os 36 mil contratos (R\$2,15 bilhões) que se beneficiaram da portabilidade apenas 6,4% desse potencial (BRASIL, 2019). No mesmo sentido, a Superintendência do Cade, em parecer técnico de 2014, concluiu que “a portabilidade ainda é pequena no país [...] e, portanto, não pode ser considerada um forte instrumento para coibir eventuais abusos de posição dominante” (Cade, 2014). Os dados usados pelo Cade para chegar a tal conclusão são, contudo, sigilosos.

Registre-se, porém, que a tendência reportada pelo Bacen é de alta da portabilidade bancária:

16 Este autor pesquisou sem êxito nos sites do Bacen e da Febrapan, bem como na internet em geral.



Fonte: BACEN (2019).

Esta alta não se deve apenas pela disseminação de uma cultura de portabilidade, mas também pela baixa dos juros presenciada nos últimos anos, sobretudo a partir de 2017. Assim, ainda que o *Open Banking* deva estimular a portabilidade de crédito, se houver aumento de juros nos próximos anos, este pode agir a desestimulá-la.

Nos próximos itens, aprofundaremos a discussão econômica sobre a falta de informação por parte do consumidor, os custos de transferência e a inércia da demanda.

3.2.1 *Credence goods*

Pike (2018, p. 4) considera que talvez o maior responsável pela imobilidade vista neste setor é o fato de que os custos de um serviço podem variar significativamente dependendo de como o consumidor administra a conta. Neste cenário, se o agente desconhece o seu próprio padrão de uso da conta, ele é incapaz de entender se o produto que ele adquiriu é bom ou ruim em relação a outros produtos disponíveis no mercado. Para Pike (2018, p. 4), isto caracterizaria os serviços bancários como *credence goods* (algo como “bens de confiança”).

Nesta modalidade de bens, mesmo após a aquisição dos produtos ou serviços, o consumidor segue incapaz de avaliá-los propriamente. Darby e Karni (1973, p. 69) fornecem o exemplo clássico de serviços médicos cirúrgicos ou de conserto de televisões: o consumidor não consegue apreciá-los completamente, pois ele não entende as peculiaridades do mau funcionamento do aparelho ou do corpo humano. Um reparador pode trocar os tubos de uma televisão sem nenhuma necessidade, cobrar o cliente, e ele sair satisfeito com o serviço. Spencer (2002, p. 1) considera que produtos financeiros são *credence goods*, pois é difícil de discernir sua qualidade tanto *ex ante* quanto *ex post*. Ele exemplifica com fundos de investimento: nunca será inteiramente claro para o consumidor se um bom desempenho é resultado de boa gestão ou de sorte.

Em mercados de *credence goods*, o consumidor não aprende nada com sua própria experiência e é propenso a repetir seus erros, o que desincentiva as empresas rivais a oferecerem melhores produtos e incentiva as empresas contratadas a deteriorar o seu produto e explorar seus consumidores (PIKE, 2018, p. 4).

Consideramos que talvez os exemplos clássicos de *credence goods* sejam mais extremos do que os serviços bancários ora em análise. Todavia, independente da discussão a respeito de quais serviços são *credence goods* ou não, consideramos que o *insight* fornecido pelo conceito pode contribuir para a discussão a respeito da concorrência bancária. Isto pois, conforme exposto pelo relatório da CMA, há, no mínimo, alguma assimetria de informação impedindo os consumidores de avaliar adequadamente os produtos e serviços bancários.

O caso brasileiro também oferece indícios neste sentido. Acessando-se o ranking do Bacen de reclamações do consumidor a respeito de instituições reguladas, nota-se a participação expressiva de reclamações na categoria “Oferta ou prestação de informação a respeito de produtos e serviços de forma inadequada”. Nos quatro trimestres de 2019, reclamações enquadradas nesta classificação ficaram em primeiro lugar no levantamento (RANKING..., 2019).

Se a assimetria informacional no mercado de serviços bancários varejistas existir, mas não for tão insolúvel quanto a de alguns exemplos clássicos de *credence goods*, como acreditamos, o *Open Banking* poderá trazer muito valor aos consumidores. Com acesso a dados, aplicações poderão ajudar usuários a identificar seus perfis de uso de modo a encontrar as ofertas bancárias mais adequadas. A análise da contratação *ex post* também poderá ser facilitada: programas poderão simular quanto os agentes teriam pago de encargos caso tivessem optado por diferentes instituições financeiras.

3.2.2 Custos de transferência e inércia do consumidor

Os fatores que contribuem, no Brasil, para a inércia da demanda, conforme exposto pelo Conselheiro César Mattos¹⁷ e complementado pela Superintendência-Geral em parecer técnico (Cade, 2014) seriam:

- (I) Dificuldade de fechamento de conta corrente no banco de origem (devido a débitos automáticos, pagamento de salário etc.);
- (II) Procedimentos burocráticos necessários à troca;
- (III) Cancelamento de cartões antigos, muitos com financiamento de compras a prazo;
- (IV) Memorização de novas senhas;
- (V) Política de precificação dos bancos via subsídio cruzado (descontos de anuidades e tarifas para clientes com contratos de seguros, financiamento etc.);

17 Voto do Conselheiro César Costa Alves de Mattos no âmbito do Ato de Concentração nº 08012.011736/2008-41.

(VI) Importância do histórico do cliente para que as instituições bancárias concorrentes possam precificar certos produtos, principalmente os que envolvem riscos;

(VII) Benefícios oriundos de sistemas de fidelização criados pelos bancos, que concedem descontos segundo o prazo de relação do cliente com o banco.

Por sua vez, a investigação da CMA apontou que, para 25% das pequenas e médias empresas, a possibilidade de conseguir fundos rapidamente e sem maiores aborrecimentos é a razão pela qual elas tomam empréstimos em seus bancos principais (CMA, 2016, p. 32). Ou seja, há indícios de que esta série de *switching costs* geram algum efeito *lock-in*, o qual, conjugado com a prática de contratos sem termo final, resultam em uma situação de inércia dos agentes, a qual erige uma barreira à entrada de novos competidores, posto que dificulta a aquisição de clientes.

O *Open Banking*, porém, pode amenizar alguns destes custos. Por exemplo, aplicações que permitam o manejo centralizado de diversas contas bancárias (em instituições diferentes) podem diminuir a necessidade de memorização de diversas senhas e facilitar a organização financeira dos usuários. Além disso, aplicações podem descomplicar tremendamente o processo de abertura de contas ou de tomada de créditos, reduzindo a burocracia. Estas funções podem encorajar os usuários a estabelecer relações com mais instituições financeiras, bem como ajudar a difundir uma cultura de portabilidade bancária, tanto de contas correntes quanto de créditos. Por fim, conforme já fora explanado, a posse de informações aperfeiçoará os modelos de risco de crédito de diversas instituições, aprimorando suas precificações, sobretudo de operações com novos clientes.

4. BANCOS, FINTECHS E BIG TECHS: O QUE ESPERAR?

O *Open Banking*, junto a novas formas e instituições de pagamento, como o Pix e o PISP, gerarão um ambiente propício para inovações. Uma pesquisa da consultoria PwC em parceria com a Associação Brasileira de Fintechs entrevistou 148 fintechs de diferentes setores de atuação no final de 2020. Destas empresas, 73% afirmaram desenvolverem soluções para Pix e/ou Open Banking e 76% delas esperam se beneficiar das iniciativas já no seu primeiro ano (ABFINTECHS, 2020).

Ainda que o sistema financeiro aberto crie condições propícias para a emergência de novas *fintechs*, as gigantes da tecnologia (“*big techs*”), como Google e Facebook, também terão a entrada nos mercados bancário e financeiro facilitada pelo movimento, que, no Brasil, deve obrigar os bancos a compartilhar dados bancários com diversas empresas, desde que estas estejam regularizadas para tal junto ao Bacen. Isto significa que grupos empresariais que já detêm infindáveis informações sobre nossa localização, gostos, interesses, amizades, entre outros, eventualmente poderão ter acesso a dados bancários como, por exemplo, o dia em que recebemos nosso salário.

Conforme exposto, a maioria dos países democráticos exigirá consentimento dos cidadãos para o compartilhamento de dados. Contudo, a experiência recente demonstra que a esmagadora maioria da população aceita os longos termos de privacidade com que se depara na Internet, às vezes inadvertidamente, não apenas por desinformação, mas também por falta de tempo para ler

horas de contratos, de modo que tal exigência não configurará obstáculo às *big techs*.

Tamanho exposição aos barões dos dados, além de elevar, ainda mais, o valor destas plataformas para anunciantes, também concederia enormes vantagens competitivas para a atuação destas empresas em quase qualquer mercado. Não é por menos que o presidente de um importante banco brasileiro declarou recentemente que se preocupava mais com as *big techs* do que com as *fintechs* (COM AS BIG..., 2019).

De posse de dados bancários, restam pouquíssimas barreiras a impedir a competição entre os gigantes da tecnologia e as instituições financeiras. Segundo o Caderno do Cade sobre o setor, as principais barreiras para bancos entrantes seriam (a) custos irrecuperáveis relativos a investimentos iniciais em marketing, tecnologia e formação de uma rede de distribuição; (b) fidelidade dos consumidores às marcas estabelecidas; (c) economias de escala, exigindo uma escala mínima de operação; e (d) barreiras legais e regulatórias (BRASIL, 2019).

Em relação aos custos iniciais, é notório que, atualmente, as gigantes da tecnologia têm faturamento e capacidade de investimento maiores que quaisquer bancos. Não bastasse isso, a insuperável expertise das *big techs* com marketing e tecnologias de inteligência artificial as coloca em posição privilegiada para este tipo de investimento.

Em relação à fidelidade dos consumidores, empresas como Apple, Amazon e Google já contam com ela, diferente das *fintechs*, por exemplo, que precisam superar as desconfianças. Com serviços financeiros integrados às plataformas das *big techs*, será extremamente fácil e natural para o consumidor experimentá-los, ainda mais incentivado com as melhores técnicas de engajamento existentes. Note-se, ainda, que cada vez estas plataformas se restringem menos a um *website*, tornando-se verdadeiros ecossistemas, com a emergência de aparelhos como a Alexa, da Amazon e o Google Home, os quais podem vir a transmitir e processar informações bancárias. Assim, considerando os crescentes ecossistemas e as bases bilionárias de clientes destas empresas, uma escala mínima de operação não aparenta ser um empecilho.

Por fim, restam as barreiras legais e regulatórias que visam a garantir o funcionamento e a estabilidade do sistema financeiro, como as normas do Bacen e do Acordo de Basiléia, as quais também pouco tem o condão de dissuadir significativamente a entrada das *big techs* no mercado bancário, ainda que tais empresas sofram maior escrutínio. Afinal, conforme visto, os obstáculos para estas empresas são minguantes e as vantagens competitivas abundam.

Registre-se, aliás, que já existem movimentos neste sentido. O Facebook Pay, serviço de pagamentos da plataforma, já está operante no Brasil a partir do cadastro de cartões de crédito, débito ou PayPal, e em março de 2021 o grupo obteve permissão do Bacen para oferecer o serviço também através do Whatsapp. Outro exemplo é o Apple Pay, que permite pagamentos através dos diversos aparelhos da marca. Por sua vez, há também o Google Pay, que, nos Estados Unidos, deixará de ser apenas um aplicativo de pagamentos para passar a oferecer também uma conta corrente bancária, em parceria com o Citibank (CITI UNVEALS..., 2020). Cabe ainda mencionar o Amazon Lending, serviço de empréstimo do *marketplace*, operante há alguns anos nos Estados Unidos, na China e em outros países.

Em verdade, as mudanças hoje presenciadas tornam o mercado bancário tão dinâmico e

incerto que diversos *players*, sobretudo do mercado digital, devem ensaiar uma entrada – exemplo disto é o aplicativo de entregas Ifood, que recentemente anunciou que ofertará contas bancárias digitais a milhares de restaurantes parceiros (A CONTA..., 2021).

Boa parte deste avanço ocorrerá a partir da integração de serviços financeiros e bancários a plataformas e redes sociais existentes, de modo que as empresas do meio digital se aproveitarão da condição de mercado de dois lados para alavancar seus novos serviços. Como se sabe, em mercados de dois lados há um intermediário ligando um ou mais tipo de usuários, e o valor do intermediário é altamente dependente da quantidade de usuários em cada ponta, as quais se retroalimentam. Em outras palavras, não haveria sentido para alguém usar um aplicativo de mensagens que ninguém mais tem, ou encomendar comida em um aplicativo com pouquíssimas opções de restaurante. Este tipo de condição mercadológica tem como consequência a tendência de concentração. Assim, a partir do momento em que serviços financeiros como contas e transferências interbancárias passam a ser naturalmente associados a tais plataformas pelo consumidor, o mercado destes serviços seguirá as tendências dos mercados digitais. Um exemplo concreto e próximo é o já referido uso do WhatsApp como arranjo de pagamento.

Neste cenário, o questionamento é inevitável: qual será o futuro dos bancos tradicionais?

Tais instituições terão de se renovar e encontrar novos espaços no mercado, e é deveras difícil de prevêê-los. Parcerias destas instituições com *big techs* e *fintechs*, a exemplo das já referidas iniciativas entre Google e Citibank e da plataforma “BB for developers” do Banco do Brasil, podem se tornar mais comuns. Da mesma forma, aquisições de *fintechs* por grandes bancos devem se intensificar, sendo uma via rápida de modernização para as instituições. A exemplo disto, registre-se a recente aquisição da plataforma de investimentos Kinvo pelo BTG Pactual (COTIAS, 2021).

Apesar do cenário disruptivo, os bancos tradicionais podem aproveitar a vantagem da ampla base de clientes que possuem para lhes oferecer um ecossistema vantajoso e prático de aplicações próprias ou parceiras. Afinal, muito embora as inovações em curso gerem inquietação nos consumidores e incentivem a portabilidade, mudanças sempre terão custos, ainda que sejam de tempo ou de aprendizado.

Ademais, a própria plethora de opções que deve emergir neste mercado pode ocasionar a chamada “paralisia da escolha” (ou *choice overload*). Este conceito da psicologia e da economia comportamental decorre de experimentos que demonstram que, a partir de um limiar, a existência de mais opções diminuem as chances de o indivíduo romper com o *status quo* e escolher uma das alternativas, mesmo em se tratando de questões de alto impacto futuro como a contribuição para fundos de aposentadoria¹⁸. Considerando que o *status quo* de milhões de brasileiros é possuir contas nos bancos tradicionais, estes podem se aproveitar desta paralisia para se adaptar aos novos tempos, oferecendo novos serviços e assim diminuindo ímpetos de portabilidade.

Enfim, qualquer previsão a respeito da composição futura do mercado seria mera especulação, pois ainda é cedo para prever no que resultará a interação de *players* tão distintos. Além disso, se há algo que a pandemia ensinou à atual geração é a humildade nas previsões, pois a realidade teima em desobedecê-las. Quem esperaria, por exemplo, que em 2020, com uma série de bancos e

18 Ver por exemplo Iyengar, Jiang e Huberman (2004).

carteiras digitais disponíveis, com o Pix prestes a ser inaugurado e com um vírus a habitar cédulas físicas, o brasileiro triplicaria o uso de dinheiro em espécie? (ASHWORTH; GOODHART, 2020)¹⁹.

É possível dizer apenas que a pressão competitiva da entrada de novos *players*, ainda que não desbanque as instituições financeiras tradicionais, deve aumentar a qualidade e a variedade dos serviços contratados pelo público.

5. CONCLUSÃO

Este artigo centrou-se na defesa da concorrência, perquirindo, através de uma análise do mercado e da literatura econômica, se o *Open Banking* poderia amenizar imperfeições do mercado bancário e promover a competição no setor.

As evidências analisadas, referentes aos mercados brasileiro e britânico, sugerem que há uma carência de informação dos consumidores em relação aos produtos e serviços financeiros contratados, a qual provavelmente os impede, em algum grau, de premiar as melhores ofertas do mercado. Neste cenário, consideramos promissoras as aplicações que podem emergir de um ecossistema de *Open Banking*, já que elas devem ajudar os usuários a identificar seus padrões de uso e a destilar estruturas de cobranças complexas em comparações simples e intuitivas, facilitando as análises tanto *ex ante* quanto *ex post* dos consumidores.

Por sua vez, há uma espécie de *first-mover advantage* no setor, derivada da assimetria de informações sobre os consumidores entre os bancos estabelecidos e os entrantes. Esta vantagem não se restringe às melhores condições gerais de que gozam os grandes *players* (possuidores de amplas bases de dados) para desenvolver, direcionar e vender os produtos e serviços nos tempos atuais.

Existe também no mercado de crédito uma dificuldade anterior à era dos dados, relacionada à precificação por parte das firmas entrantes, as quais, sem dispor de dados suficientes sobre os tomadores de empréstimo, não conseguem avaliar propriamente a capacidade e a intenção de pagamento dos créditos. A deficiência na análise de risco de crédito pode gerar situações de seleção adversa, em que as novas empresas acabam atraindo um percentual desproporcionalmente grande de “maus” pagadores para sua pasta de clientes, o que desestimula entradas no mercado.

Esta dificuldade foi atenuada com a disseminação dos *bureaux* de crédito a partir das décadas de 50 e 60. Contudo, ainda que, em comparação a outros países, os sistemas de avaliação de crédito brasileiros estejam bem disseminados e desenvolvidos, o *Open Banking*, ao possibilitar a união de dados positivos, negativos e transacionais, deverá aprimorar ainda mais os modelos de risco de crédito do mercado, reduzindo a assimetria de informação entre os *players* e a barreira à entrada dela decorrente. Por conseguinte, espera-se que o sistema financeiro aberto seja capaz de expandir o acesso ao crédito no Brasil.

Outro aspecto do mercado bancário são os custos de transferência de uma instituição para a

19 Poder-se-ia justificar o fato com a memória do congelamento ocorrido no governo Collor; contudo, o mesmo fenômeno ocorreu em países desenvolvidos. A circulação de dinheiro em espécie em relação ao PIB aumentou de 8% para 24% no Brasil durante a pandemia; no Canadá, de 3% para 10%; na Austrália, de 4% para 9%; nos Estados Unidos, de 6% para 11%; e na Zona do Euro, de 10% para 15% (ASHWORTH; GOODHART, 2020).

outra. Mesmo com a previsão legal das portabilidades de crédito, de salário e de cadastro, as informações obtidas pelo Cade sugerem que tais funções são ainda pouco disseminadas no Brasil. Neste contexto, o *Open Banking* pode agir como catalisador no processo de difusão da cultura da portabilidade (com aplicações que devem simplificar a abertura e o fechamento de contas) e do *multihoming* (com aplicações de manejo conjunto de contas em diferentes instituições).

O artigo também analisou possíveis cenários do mercado bancário diante da emergência de novos *players* menos tradicionais, como *fintechs*, *big techs* e outros agentes dos mercados digitais.

Conforme demonstrado, o avanço das gigantes de tecnologia em direção aos serviços financeiros é um movimento anterior ao *Open Banking*, mas que deve ser por ele acelerado. A respeito disso, há importantes aspectos jurídicos, morais e políticos que devem ser objeto de análise, sobretudo no que tange à privacidade e à concentração de dados. Todavia, em termos estritos de concorrência bancária, foco deste artigo, crê-se que a entrada das *big techs* e demais *players* do mercado digital aumentaria a pressão competitiva, melhorando a qualidade, o custo e a variedade dos serviços contratados pelo público.

Cabe pontuar que o setor bancário abriga diversos mercados relevantes e não se deve esperar efeitos uniformes em todos eles. Os mercados de arranjos de pagamento e de depósitos, aparentemente, são os que apresentarão mudanças mais rapidamente diante das novas disposições do Bacen. Em outros mercados, como o de crédito, os efeitos devem aparecer mais gradualmente, e não necessariamente se traduzirão em alterações no *market share* dos principais *players*, até porque não se deve subestimar a posição privilegiada que têm tais instituições financeiras, ao disporem de ampla base de clientes, para oferecer novos serviços.

Pontuamos, por fim, que neste cenário de desenvolvimento incipiente do sistema de dados abertos, o monitoramento constante e conjunto da ANPD, do Bacen e do Cade, bem como pesquisas a respeito do tema são essenciais para que o movimento cumpra seus objetivos. O movimento *Open Banking* deve ser visto no contexto da *data-driven economy* e de suas pautas, como regulações sobre o uso, o compartilhamento, a titularidade e a concentração de dados pessoais. É a aplicação, no setor bancário, de uma tendência maior no sentido de conceder aos consumidores o controle econômico de seus dados, o que, além de gerar um nudge pró-competitivo, também fomenta a inovação. Assim, a experiência do setor bancário, se for bem sucedida, pode vir a ser implementada em outros setores, como na Austrália, em que já se fala de *Open Energy*.

6. REFERÊNCIAS

ASHWORTH, Jonathan; GOODHART, Charles A. Coronavirus panic fuels a surge in cash demand. **CEPR Discussion Paper No. DP149102020**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3yf22BB>. Acesso em: 6 mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FINTECHS (ABFINTECHS). **Pesquisa Fintech Deep Dive 2020**. São Paulo: PricewaterhouseCoopers, 2020. Disponível em: <https://pwc.to/3hrIEf0>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BANCO DO BRASIL (BB). Banco do Brasil lança plataforma de Open Banking. **Banco do Brasil**, 12 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3bUB1bE>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Credit Reporting Knowledge Guide 2019**. Washington: Banco Mundial, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2VTd5iO>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies**. Washington: Banco Mundial, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/33Kgd3O>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BARRON, John M.; STATEN, Michael. **The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the U.S. Experience**. [S. l.]: Semantic Scholar, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2YtyYXw>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BC AUTORIZA dois arranjos e uma instituição de pagamentos relacionados ao WhatsApp. **Banco Central**, Brasília, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3eLx38t>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRADERCO firma acordo com Cade em investigação de prática anticompetitiva contra GuiaBolso. **Cade**, 7 out. 2020. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/braderco-firma-acordo-com-cade-em-investigacao-de-pratica-anticompetitiva-contraguiabolso>. Acesso em: 17 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados

Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/35BthtN>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil (BACEN). **Relatório de Economia Bancária 2019**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3vsBifR>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil (BACEN). **Resolução Conjunta nº 1**. Dispõe sobre a implementação do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking). Brasília: BACEN, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3eRv2s3>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Anexo ao Parecer Técnico nº 12/2016 Ato de concentração nº 08700.010790/2015-41**. Requerentes: Banco HSBC Brasil e Banco Bradesco S.A. Relator: Conselheiro João Paulo de Resende. Brasília, 2 nov. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2xsYKjS>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Ato de concentração nº 08700.002792/2016-47**. Requerentes: Banco Bradesco S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco Santander (Brasil); Caixa Econômica Federal; Itaú Unibanco S.A. Relator: Conselheiro Paulo Burnier da Silveira. Brasília, 16 de novembro de 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2xsYKjS>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Cadernos do Cade: Mercado de instrumentos de pagamento**. Brasília: Cade, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3rL7nwS>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRITAIN'S banks by market share. **Reuters Graphics**, 2021. Disponível em: <http://tmsnrt.rs/3cvXNI5>. Acesso em: 12 mar. 2021.

CAMPOS NETO, Roberto. **Agenda BC#**: uma pauta para o sistema financeiro do futuro. Brasília: Banco Central do Brasil, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3omfOhh>. Acesso em: 7 mar. 2020.

CITI UNVEALS Sneak Preview of The Citi Plex Account by Google Pay. **Citigroup**, Nova Iorque, 28 nov. 2020. Disponível em: <http://citi.us/3ofEnN1>. Acesso em: 13 mar. 2021.

COM AS BIG techs, fintechs deixaram de ser a maior preocupação, diz presidente do Bradesco. **Época negócios**, 11 out. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2KPmXnn>. Acesso em: 30 jan. 2020.

COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). **Retail banking market investigation**: Final report. Londres: CMA, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2WeHDDj>. Acesso em: 24 fev. 2020.

A CONTA Digital iFood agora tem Pix. **iFood**, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3tN2S5o>. Acesso em: 30 mar. 2021.

COTIAS, Adriana. BTG Pactual acerta a compra da Kinvo por R\$ 72 milhões. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3bpVQNi>. Acesso em: 30 mar. 2021.

DARBY, Michael R.; KARNI, Edi. Free Competition and the Optimal Amount of Fraud. **The Journal of Law & Economics**, v. 16, n. 1, p. 67–88, 1973. Disponível em: <https://bit.ly/2VT8ywj>. Acesso em: 15 fev. 2020.

DELL'ARICCIA, Giovanni; FRIEDMAN, Ezra; MARQUEZ, Robert. Adverse Selection as a Barrier to Entry in the Banking Industry. **The RAND Journal of Economics**, v. 30, n. 3, p. 515–534, 1999. Disponível em: www.jstor.org/stable/2556061. Acesso em: 30 jan. 2020.

INNOPAY Open Banking Monitor. **Innopay**, Amsterdã, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3ykuEd1>. Acesso em: 20 fev. 2020.

IYENGAR, Sheena Sethi; JIANG, Wei; HUBERMAN, Gur. How much choice is too much? Contributions to 401 (k) Retirement Plans. In: MITCHELL, Olivia; UKTUS, Stephen P. **Pension Design and Structure**: new lessons from behavioral finance. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 82-95.

JOAQUIM, Gustavo; VAN DOORNIK, Bernardus; ORNELAS, José Renato. **Bank Competition, Cost of Credit and Economic Activity**: evidence from Brazil: Documento de trabalho 508. Brasília: Banco Central do Brasil, Departamento de Pesquisa, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3uOCl92>. Acesso em: 6 mar. 2021.

JORGENSEN, Ole Hagen; APOSTOLOU, Apostolos. **Brazil's bank spread in international context**: From macro to micro drivers. Washington: The World Bank, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3brFq7r>. Acesso em: 20 fev. 2020.

OPEN Banking. **Banco Central do Brasil**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3feoP82>. Acesso em: 7 mar. 2020.

PAGANO, Marco; JAPPELLI, Tullio. Information Sharing in Credit Markets. **The Journal of Finance**, v. 48, n. 5, p. 1693–1718, 1993. Disponível em: www.jstor.org/stable/2329064. Acesso em: 6 mar. 2020.

PERGUNTAS e Respostas: Open Banking. **Banco Central do Brasil**, Brasília, ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/33Lh6ZY>. Acesso em: 18 mar. 2021.

PIKE, Chris. Competition and Open API Standards in Banking. **OECD Digitalisation And Finance, Forthcoming**, p. 1-10, mar. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3487628>. Acesso em: 15 fev. 2020.

POWELL, Andrew et al. Improving Credit Information, Bank Regulation, and Supervision: On the Role and Design of Public Credit Registries. 2004. **Policy Research Working Paper No. 3443**, nov. 2004. Disponível em: <https://bit.ly/2WcOmFi>. Acesso em: 20 fev. 2020.

RANKING de Reclamações. **Banco Central do Brasil**, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2SmhOaM>.

Acesso em: 20 fev. 2020.

SPENCER, Peter. Can National Banking Systems Compete? A Comment on the Paper by Hans-Werner Sinn. **FinanzArchiv / Public Finance Analysis**, v. 59, n. 3, p. 336-339, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/35jNCC8>. Acesso em: 15 fev. 2020.

STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, v. 71, n. 3, p. 393-410, 1981. Disponível em: <https://bit.ly/2W9TQ3u>. Acesso em: 15 fev. 2020.

THOMAS, Hamish. EY Open Banking Opportunity Index: where open banking is set to thrive. **Ernst & Young**, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://go.ey.com/3ogeof0>. Acesso em: 11 mar. 2021.