

Carta Propague

edição 5



OPEN FINANCE

modelos de governança
em diferentes países



Sumário

Executivo

Uma tendência global com mais de 30 países possuindo algum tipo de projeto, o Open Finance é uma iniciativa que viabiliza o compartilhamento de dados no sistema financeiro, através de APIs, a partir do consentimento do cliente. Após um primeiro momento de conceituação e desenhos de implementação, agora o foco do debate se volta para tópicos relacionados à operacionalização do sistema, como a questão da estruturação da governança.

A governança é especialmente relevante em países que seguiram um modelo de adoção induzido pelo regulador, com participação mandatória para diversos players do setor. Para o bom funcionamento de qualquer sistema é essencial ser capaz de identificar e solucionar problemas do cotidiano da operação, de forma sistematizada e clara. Em vista disso, esta Carta analisa as estruturas de governança adotadas por Reino Unido e Austrália, expoentes do modelo induzido pelo regulador, além de similaridades e destaques do modelo brasileiro.

Esses países encaram, hoje, desafios de governança em termos de sustentação da operação do sistema, sua difusão e sua expansão. A adesão crescente por parte de desenvolvedores e, sobretudo, clientes é essencial para que se atinjam os objetivos das políticas. Nesse sentido, uma boa estrutura de governança, independentemente da sua arquitetura interna, deve ser capaz de oferecer transparência e confiabilidade ao sistema, de modo a facilitar e estimular sua operação. Um caminho que parece se firmar é a expansão do escopo de abertura de dados, o que tem trazido diferentes desafios a depender da governança já em operação.

O Reino Unido, que pensou seu modelo para o setor bancário, com transações

e pagamentos, está revendo a estrutura de governança do seu Open Banking para que se adeque à tendência de expansão de abertura para o sistema financeiro e não financeiro correlato como um todo. Para crescer em direção ao Open Finance, a CMA está num processo de retomar as rédeas da política a fim de reformular a entidade externa em busca de uma melhor adequação a novas demandas, já que expandir o escopo de dados compartilhados atinge outros setores da economia.

O caminho parece menos conturbado no Brasil, onde o Banco Central é responsável pela supervisão do Open Finance, mas o projeto já foi construído para prever forte integração com os reguladores de seguros e investimentos, bem como uma aposta na autorregulação assistida (integração com as entidades de governança e com a ANBI-MA). Outra arquitetura que tem se adequadado bem à lógica de expansão é o modelo internalizado, que não é criado um novo órgão para tocar o projeto. Na Austrália, por exemplo, o sistema é gerido, fiscalizado e supervisionado pelas autoridades de defesa da concorrência e de privacidade de dados, instituições que não são restritas a um setor específico, o que facilita a expansão: o projeto inicial, inclusive, já tem expectativa de englobar telecomunicações e setor elétrico, por exemplo.

Apesar das diferenças e dificuldades de modelos concebidos de forma restrita ao setor bancário, vale destacar que não existe só uma opção de governança do Open Finance, nem uma que seja a correta. O que tem se mostrado especialmente relevante é a criação de regras claras, boa disseminação de informação e segurança que criem um ambiente de confiabilidade para o usuário.

Hoje uma tendência global com mais de 30 países possuindo algum tipo de projeto, o Open Finance é uma iniciativa que viabiliza o compartilhamento de dados no sistema financeiro, através de APIs¹, a partir do consentimento do cliente. Como principais benefícios, a abertura de dados promete estimular a competição e a inovação, além de auxiliar na inclusão financeira, promover a diversificação no mercado, melhorar a experiência do usuário, entre outros².

Os países desenvolvem seus projetos de Open Finance levando em consideração as fragilidades e potencialidades dos seus ambientes financeiros, buscando com a política mitigar falhas e amplificar a eficiência do sistema. Nesse sentido, se destacam dois tipos de promoção de abertura de dados: induzido pelo regulador e induzido pelo mercado. No primeiro caso, a autoridade local define a necessidade de implementação de um ambiente financeiro aberto e, em geral, exige participação mandatória de instituições incumbentes. No segundo caso, normalmente a abertura de dados começa de forma orgânica no sistema, guiado por agentes privados, e a autoridade atua estimulando

o processo e gerando confiabilidade para sua operacionalização. Como o Brasil seguiu uma lógica induzida pelo regulador, sendo o Banco Central responsável pelo projeto, este é o foco desta carta.

Com os primeiros projetos tendo começado a ser desenhados em 2015 e implementados a partir de 2018, o debate dos últimos anos esteve bastante focado no desenho da política: (i) qual modelo de implementação seguir; (ii) como desenhar o projeto para adequá-lo às especificidades do país; e (iii) como construir a infraestrutura e definir normativas macro. Passada essa primeira etapa, o debate do Open Finance passou a ser orientado também para sua operacionalização cotidiana. Compreender limites, processos (monitoramento e fiscalização), indo além da normatização e responsabilização dos agentes, é crucial num sistema que tende a se expandir de forma tão interdisciplinar. Assim, na medida em que começam a fazer parte do dia a dia do consumidor, a estrutura de governança do projeto ganha relevância para que haja garantia de funcionamento adequado do Open Finance.



1. Application Programming Interface (API) se refere à aplicação responsável por viabilizar a interatividade de sistemas, ou seja, a comunicação entre sistemas.

2. Ver: <https://www.moneythor.com/a-global-guide-to-open-banking/>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

1. Estruturas de Governança de Open Finance Mandatário

O desenvolvimento de um modelo de abertura de dados do sistema financeiro começou com a diretiva europeia PSD2³, em 2015, que determinou que se viabilizasse o compartilhamento de dados no sistema de pagamentos, mediante requerimento do cliente. Enquanto o debate se espalhava pelo globo, jurisdições passavam por um amplo processo de conceituação e desenhos de implementação. Em 2018 o Open Banking britânico entrou em funcionamento em conformidade com as regras da PSD2 e inaugurou o primeiro ecossistema bancário de dados abertos. Hoje, com vários modelos já em funcionamento⁴, discute-se os

desafios do desenho de governança para lidar com um ecossistema multidisciplinar.

Quando se fala em modelo de governança para o Open Finance não existe uma resposta certa. O que existe é a necessidade de construir um modelo que respeite essas especificidades ao mesmo tempo que absorve aprendizados já solidificados em outros países e os adapta para a realidade nacional. Ter transparência acerca do processo de tomada de decisão, monitoramento e fiscalização ajuda a passar confiabilidade ao sistema ao mesmo tempo que promove sua operacionalização, o que pode ser visto nos modelos internacionais.



3. "Second Payments Services Directive": Diretiva (UE) n° 2015/2366. Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32015L2366>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

4. Para mais detalhes sobre Open Finance no mundo, ver: <https://institutopropague.org/analises/do-open-banking-ao-open-finance-entenda-o-sistema-financeiro-aberto/>

2. A origem das estruturas de governança para o Open Banking: Reino Unido

Em 2016, a autoridade de defesa da concorrência britânica (Competition and Markets Authority - CMA) divulgou relatório⁵ sobre o setor bancário em que um dos remédios indicados para falhas de mercado no setor foi a criação do Open Banking. O projeto, portanto, foi concebido como um instrumento de incentivo à competição no setor, sendo uma inovação regulatória que se propõe a quebrar o monopólio da informação e, portanto, facilitar a atuação de novos players. Assim, a CMA decidiu que os nove maiores bancos (conhecidos como CMA9) teriam participação obrigatória no projeto e deveriam cumprir as normas de compartilhamento de dados baseadas na diretiva europeia PSD2, publicada em 2015.

Para a implementação do ecossistema, foi criada a Open Banking Implementation Entity (OBIE), órgão externo, privado, mas cujas regras de governança, composição e orçamentos são definidos pelo CMA⁶. A OBIE é responsável por estabelecer os padrões de software e de diretrizes para o sistema e é supervisionada pela autoridade monetária local (Financial Conduct Authority - FCA) e pelo Tesouro⁷. Além disso, todas as instituições participantes do ecossistema bancário de dados abertos precisam ser registradas na FCA e estão sujeitas às regulamentações financeiras rele-

vantes, bem como às de proteção de dados.

A hierarquia da OBIE é liderada pelo Trustee, e a pessoa que ocupa o cargo deve ser indicada pela CMA. A tomada de decisão é concentrada na figura do Trustee que deve, ainda, gerir os fundos da entidade (provenientes do CMA9) e garantir a independência do órgão. Auxiliam nas tomadas de decisão o Office of Trustee (comitê responsável por monitorar e supervisionar a conformidade das regras) e o Implementation Entity Steering Group (IESG), grupo formado por representantes do CMA, autoridade de direito à informação e privacidade de dados (ICO, na sigla em inglês), FCA, Tesouro, Pay.UK (principal autoridade de pagamentos de varejo), autoridade de sistema de pagamentos (PSR, na sigla em inglês), CMA9 e outros representantes do setor, que têm função de aconselhar o Trustee garantindo a representatividade dos participantes do sistema⁸.

A operacionalização cotidiana do ecossistema é feita por um comitê executivo, que, por meio de diretorias específicas e equipes de trabalho, desenvolve e mantém as operações no dia a dia, estabelecendo padrões técnicos, garantindo a segurança e desenvolvendo grupos de estudo para aprimoramento constante.

Figura 1 | Estrutura da OBIE



5. Para mais detalhes, ver: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retail-banking-market-investigation-full-final-report.pdf>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

6. Ver: <https://pt.slideshare.net/MikeLeszcz/banking-is-now-more-open-open-banking-update>. Acesso em: 11 de abril de 2022.


7. Ver: <https://www.openbanking.org.uk/about-us/>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

8. Ver: <https://openbanking.foleon.com/live-publications/annual-report-2020-ug/home/>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

Em janeiro de 2018 o Open Banking ganhou vida no Reino Unido e, desde então, enfrentou desafios e alcançou marcos. Uma pesquisa de agosto de 2018 revelou que apenas 28% dos adultos do Reino Unido tinham ouvido falar de Open Banking⁹, mas em janeiro de 2022, no seu quarto aniversário, o sistema comemorou a marca de mais de quatro milhões de usuários e mais de 330 entidades registradas¹⁰. A maturidade do projeto trouxe o entendimento de que o sistema bancário aberto é só um primeiro passo e o país projeta estender o modelo para todo o sistema financeiro. Tal expansão presume a interação de outros players, que trazem suas próprias demandas e visões sobre o sistema. Para isso, se percebeu a necessidade de desenvolver uma nova estrutura de governança para atingir novos objetivos.

Para viabilizar a expansão em direção ao Open Finance, foi anunciado que a OBIE será substituída por uma nova entidade. Nesse sentido, a autoridade de defesa da concorrência comunicou estar trabalhando em conjunto com outros reguladores para produzir um documento com uma visão clara do futuro do Open Finance e sua governança¹¹. Foi criado um comitê de supervisão em que CMA, FCA, PSR e o Tesouro trabalham em conjunto para estabelecer um novo marco regulatório de longo prazo e supervisionar a atuação de uma nova entidade que substituirá a OBIE¹². O formato dessa nova entidade, contudo, ainda não foi definido; mas já reflete a ideia de adequar o modelo de governança para a gestão de um escopo mais amplo, implicando uma interação de um número maior de players e a necessidade de cooperação entre diversas autoridades cujas atividades serão afetadas.

Figura 2 | Tabela de categorização: Reino Unido

Reino Unido Modelo de Autorregulação	Escopo inicial do projeto	Instituição que capitaneou o projeto	Instituições envolvidas na regulamentação	Criou-se um órgão específico?	Criação dos padrões técnicos	Processo de Fiscalização
	Setor bancário	CMA	CMA, Tesouro, FCA	Sim, a OBIE, entidade financiada pelo CMA ⁹ , com estrutura de governança e orçamento definidos pelo CMA, com participação da CMA, FCA e Tesouro.	Estrutura de dados e arquitetura de segurança foram desenvolvidos pelo OBIE, com participação das instituições privadas e dos reguladores no debate.	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, ainda, às normas financeiras e de proteção de dados relevantes. Os participantes precisam se registrar na FCA.

Enquanto o Reino Unido carregou o ônus de não ter tido uma experiência prévia para se basear e reproduzir aprendizados, projetos mais recentes puderam aprender com as dificuldades enfrentadas pelos ingleses. Esse é o caso, por exemplo, da Austrália, que montou um projeto com amplo escopo de dados a serem compartilhados e com internalização da governança. Lá, o Open Finance é um dos desdobramentos da nova legislação de prote-

ção de dados do consumidor. Sob o controle da entidade de defesa da concorrência local, o modelo prevê como próximos passos a abertura de dados no setor elétrico e de telecomunicações e a provável expansão para outras áreas. A ideia é melhorar a experiência dos usuários de forma mais ampla, estimulando a competição e a inovação a ponto de tornar o país um hub da tecnologia na área de processamento de dados.

9. Ver: <https://yougov.co.uk/topics/finance/articles-reports/2018/08/01/three-quarters-britons-havent-heard-open-banking>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

10. Ver: <https://www.openbanking.org.uk/news/the-obie-highlights-january-2022/>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

11. Ver: <https://www.gov.uk/government/publications/update-governance-of-open-banking/update-on-open-banking#future-governance-of-open-banking>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

12. Ver: <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: 11 de abril de 2022.

3. A extensão das estruturas de governança para múltiplos agentes: Austrália

A Austrália mostra empenho de longa data em investimento tecnológico e institucional para ambientes de dados abertos, visando melhorar a experiência do usuário e desenvolver o país no sentido do crescimento da economia digital¹³. Exemplo desse empenho foi a declaração do governo australiano, em 2012, em nome de um Open Government, ou seja, um compromisso do governo em promover uma melhor transmissão de informações públicas à população¹⁴. O principal responsável pelo projeto é o Office of Australian Information Commissioner (OAIC), o regulador nacional para liberdade e privacidade de informação.

Seguindo essa linha de política, o Tesouro abriu consulta pública em fevereiro de 2018 sobre o desenho de um código de direito de dados do consumidor e como se aplicaria, inicialmente, ao setor bancário. No ano seguinte, foi aprovado o Consumer Data Right (CDR), estabelecendo o novo marco regulatório de privacidade de informações, competição e proteção ao consumidor. O código busca empoderar o consumidor, em um modelo que requer o consentimento explícito do usuário para compartilhar informações: a ideia foi criar um sistema de padronização técnica que viabilize o compartilhamento de modo fácil e seguro através de APIs abertas¹⁵. Para isso, foi criado, dentro do Tesouro, o Data Standards Body (DSB), órgão responsável pela definição do padrão de compartilhamento de dados.

O CDR é, ainda, regulamentado pela Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), autoridade de defesa da concorrência, e o OAIC, o já mencionado órgão regulador de dados australiano¹⁶. Ambas supervisionam juntas o sistema, monitorando o cumprimento das regras e adotando ações coercitivas se necessário. Cabe, ainda, à ACCC o registro de entidades participantes, pois só as entidades credenciadas podem integrar o sistema. Para ser uma data accredited recipient (entidades cre-



denciadas para receber os dados sob autorização do cliente a fim de processá-los e desenvolver soluções no mercado), a instituição deve ter sido aprovada pela ACCC diante de rigorosos parâmetros de segurança e privacidade. As entidades que fornecem as informações também devem ser registradas na ACCC, seguindo critérios de proteção de dados. A própria OAIC é uma accredited data recipient registrada no sistema CDR, o que significa que a autoridade cumpre os requisitos de segurança e privacidade de dados, de modo que está apta a receber dados sob requerimento do cliente¹⁷.

Os setores de energia e telecomunicações estão em fase de estudo. Caberá à ACCC a

13. Ver: <https://www.cdr.gov.au/about#goto-consumer-data-right-regulators>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

14. Ver: <https://www.oaic.gov.au/information-policy/what-is-information-policy>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

15. Ver: <https://consumerdatastandards.gov.au/about/>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

16. Ver: <https://www.cdr.gov.au/about#goto-consumer-data-right-regulators>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

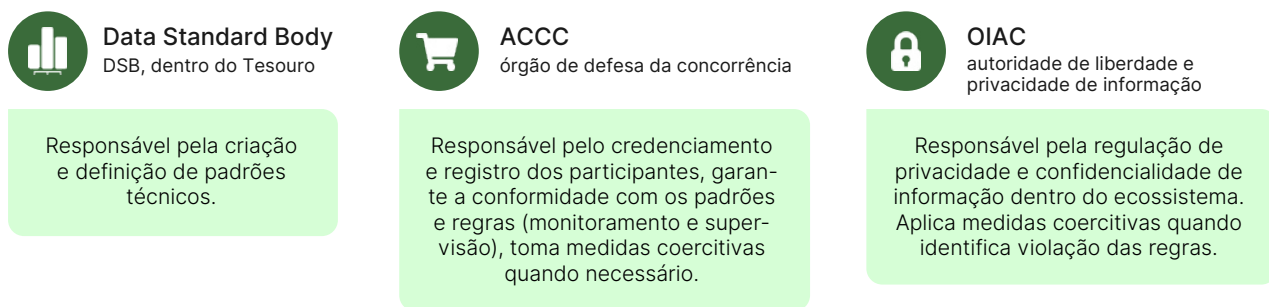
17. Ver: <https://www.oaic.gov.au/consumer-data-right/guidance-and-advice/privacy-faqs-for-accredited-data-recipient-customers>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

implementação da política de dados abertos nesses setores da economia. O Tesouro pretende, posteriormente, expandir o projeto para diversas outras áreas, como agricultura, transportes, saúde, educação, entre outros. A ideia é criar um ecossistema de compartilhamento de dados para diversos setores da economia, gerenciado por diversos agentes com competências complementares. Todo sistema esta-

ria integrado, num modelo de governança em que a DSB é responsável pela definição dos padrões técnicos de segurança e compartilhamento, a ACCC é responsável por todo o credenciamento, registro de participantes e, em conjunto com a OIAC, responde pelo monitoramento e supervisão do ecossistema, além de aplicação de medidas coercitivas quando necessário.

Figura 3 | Estrutura de operacionalização da CDR

Ambiente de compartilhamento de dados (diversos setores), com base na CDR



O Open Banking foi a primeira etapa desse sistema de dados abertos. O setor foi o primeiro a ser regulamentado (a partir de consultas, normas e guias) na lógica do ambiente de compartilhamento de dados sob a CDR. A política entrou em vigor oficialmente em 2020 e a participação foi mandatória para os qua-

tro maiores bancos do sistema. Em relatório de janeiro de 2022, o Tesouro anunciou que a próxima prioridade em termos de implementação do CDR é o Open Finance, incluindo os setores de seguros, aquisições mercantis, entre outros serviços financeiros não-bancários ainda neste ano¹⁸.

Figura 4 | Tabela de categorização: Austrália

Escopo inicial do projeto	Instituição que capitaneou o projeto	Instituições envolvidas na regulamentação	Criou-se um órgão específico?	Criação dos padrões técnicos	Processo de Fiscalização
Economia Digital (Diversos setores da economia)	Tesouro	Tesouro (DSB), ACCC, OAIC	Não, o projeto é operacionalizado pela ACCC e pela OAIC.	Os padrões são desenvolvidos por um órgão interno ao Tesouro (o DSB) para viabilizar um amplo ecossistema de compartilhamento de dados.	A ACCC é responsável por garantir o cumprimento das regras do sistema de dados abertos, incluindo registro dos participantes, e a OAIC é responsável por garantir questões de privacidade e confidencialidade.

Austrália
Modelo de Regulação Interna

Ao contrário do Reino Unido, a Austrália internalizou toda a estrutura de viabilização do sistema, tomada de decisão, definição de padrões e supervisão. Como se nota na **Figura 4**, os padrões técnicos ficam a cargo de um órgão

especializado, dentro do Tesouro - o DSB. O registro, a supervisão, o gerenciamento de conflitos e a garantia de conformidade às regras ficam por conta das autoridades de defesa da concorrência e de privacidade de informação.

18. Ver: <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2022-01/p2022-242997-outcomes-report.pdf>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

Vale ressaltar a relação do modelo escolhido na Austrália com o contexto do seu projeto. Visando desde o princípio criar um ambiente amplo de compartilhamento de dados, atendendo diversos setores da economia com segurança, as autoridades buscam desenvolver critérios e padrões que sejam mais gerais e não restritos

a uma área da economia, ao contrário do Reino Unido em que o projeto, mesmo capitaneado pelo órgão de defesa da concorrência, foi pensado voltado diretamente para o setor bancário. A diferença de objetivos e trajetórias se destaca quando comparamos os modelos dos dois países:

Figura 5 | Quadro comparativo: Reino Unido e Austrália

	Escopo inicial do projeto	Instituição que capitaneou o projeto	Instituições envolvidas na regulamentação	Criou-se um órgão específico?	Criação dos padrões técnicos	Processo de Fiscalização
Reino Unido Modelo de Autorregulação 	Setor bancário	CMA	CMA, Tesouro, FCA	Sim, a OBIE, entidade financiada pelo CMA9, com estrutura de governança e orçamento definidos pelo CMA, com participação da CMA, FCA e Tesouro.	Estrutura de dados e arquitetura de segurança foram desenvolvidos pelo OBIE, com participação das instituições privadas e dos reguladores no debate.	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, ainda, às normas financeiras e de proteção de dados relevantes. Os participantes precisam se registrar na FCA.
Austrália Modelo de Regulação Interna 	Economia Digital (Diversos setores da economia)	Tesouro	Tesouro (DSB), ACCC, OAIC	Não, o projeto é operacionalizado pela ACCC e pela OAIC.	Os padrões são desenvolvidos por um órgão interno ao Tesouro (o DSB) para viabilizar um amplo ecossistema de compartilhamento de dados.	A ACCC é responsável por garantir o cumprimento das regras do sistema de dados abertos, incluindo registro dos participantes, e a OAIC é responsável por garantir questões de privacidade e confidencialidade.



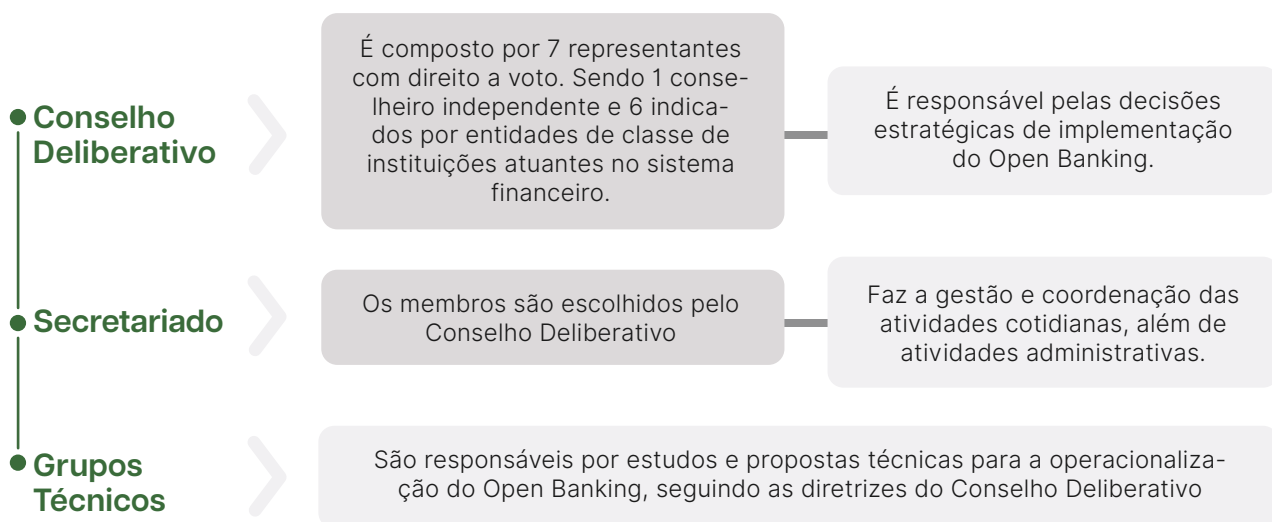
4. Entendendo o modelo brasileiro diante do cenário internacional

No Brasil, as discussões do BCB com partes interessadas começaram em 2018, ano em que a política entrou em vigor no Reino Unido. Anteriormente, o regulador brasileiro já mostrava preocupação com a inovação e a competição no setor. Exemplo disso são iniciativas como o LIFT (Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas, para estimular soluções tecnológicas no âmbito do sistema financeiro¹⁹); o Cadastro Positivo (criação de um histórico de compromissos de pagamentos para incentivar a cessão de crédito a bons pagadores²⁰); e o PIX (o sistema de pagamentos instantâneo do Brasil²¹, iniciativa com rápido sucesso de adesão). Nesse sentido, o projeto de Open Banking se encaixa como inovação regulatória que reforça o compromisso do BCB em promover a eficiência do sistema financeiro, buscar remediar o alto índice de concentração no setor²² e estimular inovação.

Após discussões com o mercado e consulta pública²³, o BCB e o Conselho Monetário Nacional (CMN) publicaram uma Resolução Conjunta²⁴ em 04 de maio de 2020 que definia objetivos, princípios e fundamentos para regulação do Open Banking e seu funcionamento²⁵. A regulação previu para o cliente o controle total sobre as suas informações (exigência de permissão expressa do usuário) e participação mandatória para as maiores instituições do sistema financeiro, além de regras para segurança e exigências de autenticação.

Posteriormente foi publicado o escopo de dados e serviços que seriam contemplados. Os reguladores decidiram, ainda, que os padrões técnicos e procedimentais deveriam ser elaborados pelos participantes, de modo que se criou uma Estrutura de Governança, órgão com representação dos principais segmentos de instituições envolvidas no Open Banking.

Figura 6 | Estrutura de Governança Open Banking Brasil
Responde diretamente ao BCB



19. Ver: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lift>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

20. Ver: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/concorrenciasfn>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

21. Ver: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

16. Segundo o Relatório de Economia Bancária do BCB, em 2020 os 5 maiores bancos concentravam 67% dos ativos totais do sistema financeiro (setor bancário e não-bancário) e 76% dos ativos totais do setor bancário. Para mais detalhes, ver: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomibancaria>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

23. Consulta Pública nº 73/2019.

24. Resolução Conjunta nº 1. Para mais detalhes, ver: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?-tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta&numero=1>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

25. Ver: <https://openbankingbrasil.org.br/2021/05/18/evolucao-regulatoria-do-open-banking-no-brasil/?cookie=true>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

A Estrutura de Governança foi planejada para ser um órgão temporário para a implementação do sistema e divide-se em Conselho Deliberativo, responsável por avaliar pontos estratégicos da implementação; Secretariado; e Grupos Técnicos, responsáveis por estudos e propostas técnicas para a implementação e o funcionamento Open Banking. Vale destacar que o Conselho Deliberativo é composto por 7 representantes com direito a voto, sendo um conselheiro independente e seis indicados por associações do setor²⁶. Todas as instituições participantes devem ser autorizadas pelo BCB. Aliás, o órgão como um todo é supervisionado pelo Banco Central e as definições de padrões tecnológicos, de procedimentos operacionais e de segurança propostos pelo Conselho Deliberativo devem ser aprovadas pelo BCB.

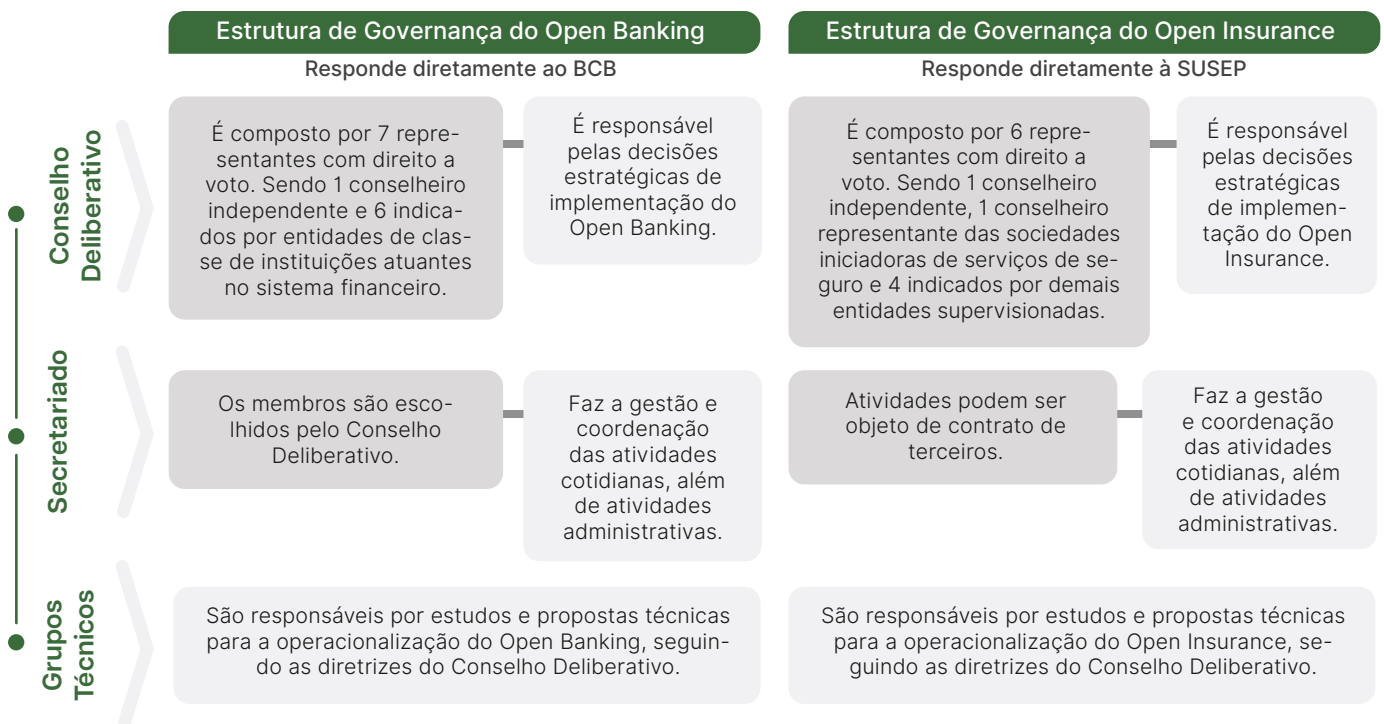
A abertura do sistema financeiro brasileiro entrou em funcionamento ao longo de 2021, em quatro fases em que o escopo de dados compartilhados crescia a cada fase, sendo a última fase a expansão do sistema para além do setor bancário, abarcando demais serviços financeiros, inaugurando o Open Finance. A fase 4 entrou em funcionamento em dezembro de 2021 e foi escalonada ao longo de 2022 para seguir a lógica de expansão gradual do escopo de dados compartilhados, incluindo dados sobre seguros, previdên-

cia complementar aberta e capitalização, serviços de credenciamento em arranjos de pagamento, operações de câmbio, contas de depósito a prazo, produtos com natureza de investimento²⁷.

A ampliação do ecossistema de dados abertos para além do sistema bancário pressupõe lidar com demandas de uma série de outras instituições financeiras e não financeiras, inclusive demais reguladores e autoridades. O BCB vem trabalhando com entidades de cada área, sobretudo as autoridades responsáveis, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), para tratar das questões do Open Insurance e do Open Investment. Os dois, em conjunto com o Open Banking, formam o Open Finance.

O sistema financeiro aberto brasileiro é supervisionado pelo BCB, mas a intenção é que haja integração entre os reguladores, além de estruturas de autorregulação. No caso do Open Insurance, foi criada uma entidade responsável pela implementação, seguindo o modelo da estrutura, padrões técnicos e de governança do Open Banking²⁸. No caso do Open Investment, o projeto ainda está em fase embrionária, tendo o BCB acatado a sugestão da ANBIMA (entidade de autorregulação do mercado financeiro) para o escopo de produtos que farão parte do sistema de dados abertos²⁹.

Figura 7 | Estrutura de Governança do Open Finance Brasil
Supervisionado pelo BCB



26. As associações representadas são: Federação Brasileira de Bancos (Febraban), Associação Brasileira de Bancos (ABBC), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs), Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos (Abipag), Associação Brasileira de Internet (Abranet), Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (Câmara-e.net), Associação Brasileira de Crédito Digital (ABCD) e Associação Brasileira de Fintechs (ABFintechs).

27. Ver: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20BCB&numero=205>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

28. Para mais detalhes, ver: <https://www.youtube.com/watch?v=dccpC8AQ3mY&t=153s>.

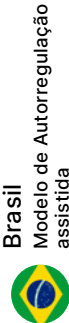
29. Ver: https://www.anbima.com.br/pt_br/noticias/banco-central-divulga-produtos-que-farao-parte-do-open-investment-8A2AB2B67BA4119D017BD1B41EFF1C85-00.htm. Acesso em: 11 de abril de 2022.

Ter projetado o Open Finance desde a concepção foi um aprendizado do Brasil em relação ao modelo britânico, mas não isentou o país dos seus próprios contratemplos. A regulação previa que em 25/10/2021 fosse estabelecida uma estrutura definitiva de governança que substituiria a temporária. Contudo, essa decisão foi adiada para junho de 2022 e uma das justificativas dadas pelo BCB foi adequação à extensão do escopo do Open Banking³⁰, ou seja, a implementação do Open Finance, demonstrando que é neces-

sário certo grau de cuidado para lidar com esse processo e, sobretudo, com a sua expansão.

Em modelos de sistema financeiro aberto induzido pelo regulador a ação conjunta de autoridades envolvidas deve se firmar antes do ecossistema existir, pois os reguladores são responsáveis por comandar a operacionalização do sistema. O principal desafio do momento, portanto, parece ser o gerenciamento dessa interdisciplinaridade entre os órgãos.

Figura 8 | Tabela de categorização: Brasil



Escopo inicial do projeto	Instituição que capitaneou o projeto	Instituições envolvidas na regulamentação	Criou-se um órgão específico?	Criação dos padrões técnicos	Processo de Fiscalização
Sistema Financeiro	BCB	CMN, BCB CVM*, SUSEP*	Sim, a Estrutura de Governança como órgão temporário que dará lugar a um órgão permanente	A Estrutura de Governança é responsável por sugerir padrões técnicos que devem ser aprovados pelo BCB e, então, normatizados.	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

A partir da análise do resumo do modelo brasileiro (Figura 8) e do quadro comparativo com Reino Unido e Austrália (Figura 9), percebe-se maior semelhança do modelo brasileiro com relação ao britânico. Contudo, o Brasil parece ter incorporado alguns aprendizados ao observar a experiência do pioneiro.




Em termos de tomada de decisão, por exem-

plo, o Brasil desenvolveu seu próprio modelo. O órgão externo é responsável por propor e a decisão final precisa ser validada pelo BCB. Enquanto no Reino Unido a decisão é centralizada no Trustee da entidade criada³¹, no Brasil cada cadeira no Conselho Deliberativo tem direito a voto (a concentração de poder no Trustee parece ser algo que se pretende mudar na reformulação da OBIE³²).

31. É interessante ressaltar a centralidade da figura do Trustee nas tomadas de decisão do modelo britânico. Por um lado, foi criado um órgão externo às autoridades que é responsável pela definição dos padrões do sistema. Por outro lado, as decisões desse órgão ficam concentradas na figura do Trustee, uma pessoa indicada pelo CMA. Dentro do processo, é conveniente que o Trustee busque o consenso entre os representantes do IESG, mas deve impor uma decisão caso o consenso não seja alcançado Ver: <https://www.openbanking.org.uk/insights/the-obies-annual-report/>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

32. É verdade que a centralidade do Trustee evita impasses na tomada de decisão, mas o modelo não se mostrou a melhor solução para a governança do Open Banking e, menos ainda, para a governança do Open Finance. Ao final de 2020, a CMA iniciou uma investigação independente no órgão em razão de denúncias contra o Trustee e funcionários de alto escalão Ver: <https://www.gov.uk/government/news/update-on-open-banking>. (Acesso em: 11 de abril de 2022.). O resultado da investigação apontou para falhas na governança corporativa, o que levou a CMA a tomar providências para reformular os mecanismos de governança, incluindo a nomeação de uma nova Trustee e do primeiro diretor não executivo da entidade Ver: <https://www.gov.uk/government/publications/update-governance-of-open-banking/update-on-open-banking#future-governance-of-open-banking>. (Acesso em: 11 de abril de 2022.) Após a investigação na OBIE, a CMA identificou que centralizar no Trustee a responsabilidade de manter a independência do órgão bem como tomar as decisões era uma estrutura inadequada. Houve, então, a decisão de nomear novos diretores não executivos e repensar a governança da OBIE. Além disso, a nova entidade que deverá substituir a OBIE para implementação do Open Finance está em fase de estudo e a CMA parece contar com papel mais ativo das demais autoridades (FCA, PSR, entre outros) para construir a estrutura de governança do Open Finance.

Figura 9 | Quadro Comparativo: Reino Unido, Austrália e Brasil

	Escopo inicial do projeto	Instituição que capitaneou o projeto	Instituições envolvidas na regulamentação	Criou-se um órgão específico?	Criação dos padrões técnicos	Processo de Fiscalização
Reino Unido Modelo de Autorregulação 	Setor bancário	CMA	CMA, Tesouro, FCA	Sim, a OBIE, entidade financiada pelo CMA9, com estrutura de governança e orçamento definidos pelo CMA, com participação da CMA, FCA e Tesouro.	Estrutura de dados e arquitetura de segurança foram desenvolvidos pelo OBIE, com participação das instituições privadas e dos reguladores no debate.	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, ainda, às normas financeiras e de proteção de dados relevantes. Os participantes precisam se registrar na FCA.
Austrália Modelo de Regulação Interna 	Economia Digital (Diversos setores da economia)	Tesouro	Tesouro (DSB), ACCC, OAIC	Não, o projeto é operacionalizado pela ACCC e pela OAIC.	Os padrões são desenvolvidos por um órgão interno ao Tesouro (o DSB) para viabilizar um amplo ecossistema de compartilhamento de dados.	A ACCC é responsável por garantir o cumprimento das regras do sistema de dados abertos, incluindo registro dos participantes, e a OAIC é responsável por garantir questões de privacidade e confidencialidade.
Brasil Modelo de Autorregulação assistida 	Sistema Financeiro	BCB	CMN, BCB CVM*, SUSEP*	Sim, a Estrutura de Governança como órgão temporário que dará lugar a um órgão permanente	A Estrutura de Governança é responsável por sugerir padrões técnicos que devem ser aprovados pelo BCB e, então, normatizados.	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

Nesse sentido, o modelo brasileiro se destaca, ainda, pela implementação de uma arquitetura de autorregulação assistida, onde o órgão externo operacionaliza o sistema, mas todas as decisões precisam ser aprovadas pela autoridade oficial. Uma solução intermediária entre o modelo de autorregulação do Reino Unido e o modelo australiano de regulação, onde o sistema é operacionalizado e fiscalizado diretamente por autoridades oficiais.

Vale destacar também as soluções para o Open Finance. Na Austrália, o projeto foi pensado para centralizar informações de diversos setores da economia num único sistema de dados abertos, gerido e fiscalizado por autoridades oficiais. Nesse caso, expansão do Open Banking para o Open Finance é apenas

uma dentre várias etapas de expansão do escopo de dados que integrarão o sistema, que já prevê incorporar informações dos setores de energia e telecomunicações.

O sistema financeiro aberto no Brasil está sob responsabilidade do Banco Central, que começou o projeto com o Open Banking e atua próximo a outras autoridades e entidades de autorregulação para estabelecer os padrões para expansão para o Open Finance, ambiente que integrará o Open Insurance e o Open Investment. Já no Reino Unido, a estrutura de governança está para ser reformulada, com a nova estrutura em estágio de consulta. A ideia é construir uma estrutura adequada para abarcar outros dados do sistema financeiro, além do Open Banking.

5. Propague Tendências

Após um processo de conceituação e desenho de implementação do sistema financeiro aberto, as jurisdições aqui analisadas encaram hoje novos desafios de governança em termos de sustentação da operação do sistema, sua difusão e sua expansão. A adesão crescente por parte de desenvolvedores e, sobretudo, clientes é essencial para que se atinjam os objetivos das políticas. Nesse sentido, uma boa estrutura de governança, independentemente da sua arquitetura interna, deve ser capaz de oferecer transparência e confiabilidade ao sistema, de modo a facilitar e estimular sua operação.

Além disso, um caminho que parece se firmar é a expansão do escopo de abertura de dados. O Reino Unido, que pensou seu modelo para o setor bancário, com transações e pagamentos, está revendo a estrutura de governança do seu Open Banking para que se adeque à tendência de expansão de abertura para o sistema financeiro e não financeiro correlato como um todo. Para crescer em direção ao Open Finance, a CMA está num processo de retomar as rédeas da política a fim de reformular a entidade externa em busca de uma melhor adequação a novas demandas. Expandir o escopo de dados compartilhados atinge outros setores da economia, envolvendo diversas autoridades oficiais. Nesse

caso, o trabalho das entidades deve ser coordenado para se atingir o sucesso da política.

O caminho parece menos conturbado no Brasil, onde o Banco Central é responsável pela supervisão do Open Finance, mas a proposta é de forte integração com os reguladores de seguros e investimentos, bem como uma aposta na autorregulação assistida (integração com as entidades de governança e com a ANBIMA). Outra arquitetura que parece lidar bem com a expansão é o modelo internalizado. É o caso da Austrália, onde o sistema é gerido, fiscalizado e supervisionado pelas autoridades de defesa da concorrência e de privacidade de dados sob normatização do Tesouro e parece apresentar maior facilidade para expandir o escopo da abertura para além do sistema financeiro.

Não existe uma única opção de arquitetura para governança do Open Finance, nem uma que seja a correta. Compreender as características e demandas do mercado e adequar o modelo para se alcançar o objetivo pretendido é essencial na hora de montar a estrutura. Políticas com regras claras, boa disseminação de informação e segurança estimulam a participação pois criam um ambiente de confiabilidade para o usuário e a taxa de adesão depende, sobretudo, do conhecimento e confiança acerca do sistema.



Imagem: Rodrigo Oliveira/Caixa Econômica Federal via Agência Senado

