

ARTIGOS ACEITOS PARA PUBLICAÇÃO
DIREITO DIGITAL E SETOR PÚBLICO - 2020.2

ITS RIO

Pós-Graduação em Direito Digital

CEPED



ITS

ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS DE INCENTIVO À INOVAÇÃO, À COMPETITIVIDADE E À INCLUSÃO FINANCEIRA NO CONTEXTO DAS INCIATIVAS DO OPEN BANKING E DO PIX

Juliana Cabral Coelho Rangel

ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS DE INCENTIVO À INOVAÇÃO, À COMPETITIVIDADE E À INCLUSÃO FINANCEIRA NO CONTEXTO DAS INCIATIVAS DO *OPEN BANKING* E DO PIX

Artigo apresentado como trabalho acadêmico de conclusão do 2º semestre de 2020 do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Digital do ITS/UERJ.

Aluna: Juliana Cabral Coelho Rangel

Disciplina: Tópicos Avançados de Direito Digital.

1. Introdução

O que mais se escuta nestes últimos anos é como a tecnologia está transformando, com velocidade avassaladora e de maneira difusa, o mundo tal como conhecemos. O futuro muito distante, de grandes avanços tecnológicos, retratado por Aldous Huxley há oitenta anos, no clássico livro “Admirável Mundo Novo”, já não parece, nos dias de hoje, tão fantasioso e inimaginável assim. Pelo contrário, a obra de ficção científica adquire tons proféticos quando comparada com os tempos atuais. Na trama distópica escrita por Huxley, os personagens viajavam frequentemente em “taxicópteros”, com a mesma conveniência e naturalidade que hoje a sociedade se utiliza de serviços de transporte compartilhados.

Em 2020, a realidade finalmente alcançou o futuro descrito na ficção literária, pois a EmbraerX, divisão da empresa brasileira fabricante de aviões e especializada em novas tecnologias, realizou o primeiro voo virtual com o seu “taxicóptero”, na verdade um *EVTOL*¹,

¹ Sigla em inglês para “*Electric Vertical Take-off and Landing*.”

uma aeronave de motor elétrico projetada para fazer pousos e decolagens na vertical, tal como helicópteros, mas com desempenho de avião, dada a sua capacidade de reposicionar seus motores. A EmbraerX é uma das oito empresas integrantes do projeto de uma conhecida *startup* de sucesso, do ramo da economia “GIG”², que pretende implementar um serviço de transporte aéreo compartilhado, sob demanda, já em fase de testes e com início de operações comerciais previstas para o ano de 2023³.

Todavia, a implantação do serviço de transporte aéreo compartilhado, por meio de EVTOLs, encontra vários desafios pela frente, especialmente no que diz respeito às questões regulatórias acerca de inovações tecnológicas deste tipo. Como regular viagens tripuladas em veículos elétricos voadores, a utilização de plataformas de pouso e decolagem (“vertipontos”) espalhadas pela cidade, as rotas de voo e o trânsito aéreo em áreas densamente povoadas como grandes metrópoles? Ainda, como a regulação deste tipo de tecnologia poderá garantir a eficiência, a segurança dos usuários e das demais pessoas, tarifas justas e a competitividade do setor aéreo? Em suma, como a regulação estatal poderá atuar para promover e proteger a inovação e, em última análise estimular o desenvolvimento econômico?

Como se vislumbra no caso acima, o impacto das inovações tecnológicas entendidas como disruptivas, nos mais diversos setores da economia, provoca também uma ruptura na estrutura legal e de regulação existentes, cujo fenômeno foi identificado na doutrina como de “desconexão regulatória.”⁴ Segundo Bruzzi (2019), a desconexão regulatória ocorre quando há um esforço para aplicar a regulação existente – seja esta ultrapassada ou incompatível – à determinada inovação tecnológica que, na verdade, pode exigir uma adaptação da estrutura regulatória que já existe ou a criação de uma outra totalmente nova. Para tentar resolver o desafio da reconexão regulatória, o regulador deve ser capaz de identificar a inovação e seu potencial de disrupção para assim buscar os mecanismos adequados para regular o segmento específico de mercado em que a inovação se insere, sem desprezar suas características, ecossistema e peculiaridades. Na visão de Baptista e Keller (2016)⁵, a regulação também precisa ser inovadora nos casos de situações disruptivas e dosar mecanismos tradicionais com novas

² Conhecida também como “Economia Compartilhada” ou “Economia dos Bicos”, caracteriza-se pela oferta de serviços por meio de plataformas digitais.

³ Disponível em: <https://www.airway.com.br/embraer-faz-primeiro-voe-em-simulador-com-taxi-voador/>. Acesso em 30 de novembro de 2020.

⁴ Vide BRUZZI, Eduardo. **Disrupção regulatória e inovação tecnológica**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-e-novas-tecnologias/disrupcao-regulatoria-e-inovacao-tecnologica-31082019>. Acesso em: 16 de novembro de 2020.

⁵ Vide BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo**, nº 273, p. 123-163, set/dez. 2016.

abordagens como de incentivo, de padrões de desempenho, de autorregulação e de experimentalismo, por exemplo, considerando os objetivos regulatórios buscados em de cada caso.

O presente artigo pretende justamente abordar este desafio de reconexão regulatória no contexto atual do setor financeiro brasileiro, a partir da análise de dois recentes projetos capitaneados pelo Banco Central do Brasil - BACEN e que prometem revolucionar o sistema financeiro nacional, incentivando, essencialmente, a inovação tecnológica, a competitividade e a inclusão: o *Open Banking* e o Sistema de Pagamentos Instantâneos – o PIX.

2. O Banco Central do Brasil e as estratégias regulatórias de incentivo à inovação, à competitividade e à inclusão financeira

No ano de 2019, dando continuidade ao projeto anterior iniciado com a Agenda BC+, o Banco Central do Brasil lançou a Agenda BC#, com o intuito de concentrar esforços no incentivo à inovação tecnológica, desenvolvendo questões estruturais, a fim de democratizar e modernizar o sistema financeiro brasileiro. Na agenda reformulada, o BACEN destacou cinco dimensões de trabalho de acordo com os objetivos almejados: a) da inclusão, sob o prisma da universalização e da facilidade de acesso ao mercado financeiro, seja por meio de plataformas digitais ou pela simplificação e desburocratização dos procedimentos; b) da competitividade, no gerenciamento de riscos, na busca pela redução de barreiras de entrada e na disponibilização de instrumentos dotados de inovações tecnológicas que permitirão o acesso mais competitivo aos mercados, possibilitando, assim, uma melhor precificação; c) da educação, cujo foco consiste em investir na educação financeira da sociedade para que esta tenha condições de participar de forma mais efetiva do mercado financeiro e adquira a cultura de economizar; d) da sustentabilidade, no sentido de melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, na integração de variáveis sustentáveis no processo decisório do BACEN, além do gerenciamento adequado dos riscos sócio-ambientais e climáticos para propiciar a evolução sustentável e a modernização da economia e do sistema financeiro nacional; e e) da transparência, no que diz respeito ao processo de formação de preço, à avaliação de resultados e à busca pela assimetria informacional da população acerca do mercado financeiro e das atividades desempenhadas pelo próprio BACEN.

Para a concretização dos propósitos contidos na Agenda BC#, o BACEN procurou imprimir um viés regulatório mais flexível, interativo, propositivo e aberto para fomentar não

apenas as inovações tecnológicas do setor financeiro, mas também – e, principalmente, por intermédio destas – impulsionar a competitividade entre os *players*, com a participação cada vez mais intensa das denominadas *fintechs*⁶, além da aumentar a inclusão financeira pela acessibilidade mais facilitada ao mercado.

Os órgãos reguladores nacionais caminham, assim, para o redirecionamento da estratégia regulatória, na tentativa de que o arcabouço regulatório brasileiro se reconecte com o cenário financeiro de constantes e disruptivas mudanças provocadas pelo acelerado avanço tecnológico.

A alteração de paradigma regulatório - da tradicional regulação coercitiva, reativa, do tipo “comando e controle”, para um modelo mais dinâmico, inclusivo, propositivo e aberto⁷-, mirando o sistema financeiro do futuro, está em linha com o que já vem ocorrendo no Reino Unido, na Austrália, em Singapura e na China.

No contexto das novas abordagens regulatórias nacionais direcionadas ao atendimento de demandas disruptivas do ecossistema das *fintechs*, é possível enumerar, especialmente, as relativas ao Sistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro - PIX, ao *Open Banking*, ao *sandbox* regulatório⁸ e à regulação das *fintechs* de crédito.⁹

⁶ De acordo com a Associação Brasileira de *Fintechs* – ABFINTECHS, o termo – derivado da união das palavras de origem inglesa “*financial*” e “*technology*” - é utilizado para definir “aquelas empresas que usam tecnologia de forma intensiva para oferecer produtos na área de serviços financeiros de uma forma inovadora, sempre focada na experiência e necessidade do usuário”.

⁷ O conceito de *open regulation* é explicitado por Bruno Feigelson e Luiza Caldeira Leite Silva, no artigo “Regulação 4.0: *Sandbox* Regulatório e o Futuro da Regulação”, como alternativa à tradicional concepção de “Estado Regulador”. De acordo com os referidos autores, na regulação aberta ou *open regulation*, o órgão regulador busca uma relação de maior proximidade com o mercado, com o governo e outras entidades regulatórias. Trata-se da criação conjunta e interativa da regulação, uma vez que qualquer dos envolvidos pode participar e contribuir para o processo.

⁸ O citado mecanismo financeiro regulatório é bem definido por Dirk A. Zetzsche e outros, na obra “*Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation*”, publicado pelo *European Banking Institute – EBI*: “*In finance, a regulatory sandbox refers to a “safe space” for experimentation with new approaches involving the application of technology to finance. At the most basic level, the sandbox creates an environment for businesses to test products with less risk of being “punished” by the regulator. In returns, regulators require applicants to incorporate appropriate safeguards.*”

⁹ A Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.656/2018, de 26 de abril de 2018, criou os tipos de Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP) e de Sociedade de Crédito Direto (SCD), com o propósito de inserir, formalmente, no âmbito das instituições financeiras, um grupo de empresas que já atuava no mercado desde o início da década de 2010, todavia sem regulamentação específica que lhes proporcionasse condições de operar de maneira eficiente e competitiva, em relação às demais instituições financeiras tradicionais, gerando um ambiente de insegurança jurídica que afugentava investidores e demais agentes de mercado, além de restringir a gama de serviços oferecidos aos usuários. Em 2020, por meio da Resolução CMN nº 4.792, de 26 de março, a fim de aprimorar as condições de concorrência das *fintechs* de crédito com os demais *players* do mercado, autorizou-se a emissão de cartão de crédito por parte das SCD e o financiamento de suas operações com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, tornando-se, portanto, um canal para viabilizar a execução de políticas públicas. Ademais, as SCD e as SEP poderão ser controladas por fundos de investimentos.

Recentemente, o Banco Central do Brasil, por meio da Resolução BCB nº 29, de 26 de outubro de 2020, definiu as diretrizes para funcionamento de seu *sandbox* regulatório, isto é, a criação de um ambiente de testes temporário, estruturado e controlado pelo órgão regulador, com vistas à experimentação de inovações financeiras e de pagamento em condições reais. Trata-se de um instrumento que tem sido adotado, com sucesso, em diversos países, como tentativa de solucionar a questão da desconexão regulatória de maneira mais dinâmica e flexível. Além de fomentar a inovação e a competitividade do setor financeiro e de pagamentos, as empresas poderão testar novos produtos, serviços e modelos de negócio inovadores em um ambiente regulatório mais flexível e aberto à experimentação, já que o *sandbox* possui exigências regulatórias mais brandas e específicas ao modelo de negócio inovador proposto.

Tomados em conjunto, os respectivos normativos legais/regulatórios, juntamente com a Lei nº 13.709/2018, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD), a qual serve de base para a operacionalização do próprio *Open Banking*, e o futuro marco legal das *Startups*¹⁰, comporão a estrutura legal e regulatória que transformará definitivamente o sistema financeiro nacional.

Entretanto, com vistas a delimitar o escopo do presente artigo, conforme delineado pelo título, a análise mais detida ficará circunscrita às estratégias regulatórias no contexto das iniciativas do PIX e do *Open Banking*, sem, contudo, ter a pretensão de esgotar o assunto.

2.1. O Sistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro – PIX

A Lei nº 12.865, de 09 de outubro de 2013, introduziu o marco regulatório do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e estabeleceu a competência do Banco Central do Brasil para regular o respectivo mercado. Desde então, o setor de pagamentos no país vem passando por constantes mudanças para fazer frente às inovações tecnológicas e, conseqüentemente, ao surgimento de novos modelos de negócio ainda sem regulação específica. O referido marco regulatório proporcionou uma maior segurança e confiabilidade para investimentos em soluções inovadoras apresentadas por instituições não financeiras, da mesma forma em que viabilizou a criação de um ecossistema mais seguro para a prestação de serviços por tais

¹⁰ O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 249/2020, o qual objetiva instituir o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador, foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no dia 20 de outubro de 2020 e encontra-se aguardando apreciação na Câmara dos Deputados. Referido Projeto de Lei Complementar apresenta em seu texto, dentre outras previsões, a definição de *startup* e dos requisitos mínimos para fins de enquadramento em tal modalidade de tratamento especial.

empresas. Este novo cenário, traduzido no aumento da disponibilidade de serviços de pagamento, por intermédio do ingresso de novos agentes em um mercado concentrado como o financeiro, contribuiu de maneira indubitável para aceleração do processo de inclusão financeira no Brasil, que ainda possui uma parcela relevante de pessoas “desbancarizadas.”

Notadamente, já no ano de 2018, o Banco Central do Brasil, com o objetivo de reunir esforços para a construção de um ecossistema nacional de pagamentos instantâneos competitivo, eficiente, seguro e inclusivo, iniciou o debate sobre o tema através da criação de grupos de trabalho multissegmentados¹¹, deixando de ser mero agente indutor do processo para conduzir as discussões com todos os agentes envolvidos no setor. Após o encerramento das discussões no âmbito dos referidos grupos de trabalho, o BACEN divulgou o Comunicado nº 32.927, de 21 de dezembro de 2018, que definiu os requisitos fundamentais para a implementação do supracitado ecossistema, quais sejam: a) a governança para estipulação de regras; b) as formas de participação; c) os serviços de conectividade entre os participantes; d) a infraestrutura centralizada de liquidação e; e) o provimento de liquidez para promover a liquidação das transações de pagamento instantâneo.

No que se refere à governança na formação das regras, importa ressaltar que o Banco Central optou por assumir o papel de impulsionar e capitanear o processo de implantação do Sistema de Pagamentos Instantâneos, adotando uma ótica neutra para a construção de um ambiente mais competitivo, com menores custos, aberto à inovação tecnológica e também incentivador da inclusão e do acesso a todas as instituições interessadas em participar, ainda que não financeiras. Para tanto, o BACEN entendeu importante a interlocução com as empresas e demais agentes envolvidos em tal ecossistema para estruturar uma regulação em compasso com os objetivos pretendidos, e, para isso, conta com o apoio de um comitê consultivo permanente, composto por representantes de participantes do sistema, usuários finais e provedores de serviço de conexão.

Sobre as formas de participação no sistema de pagamentos instantâneos, definiu-se um modelo flexível e aberto, no qual cada participante poderá decidir a forma de participação (direta, indireta ou como provedor de serviço de iniciação de pagamento), com a intenção de garantir o surgimento de prestadores de serviço inovadores e capazes de suprir as necessidades dos usuários finais, aumentando, assim, a competitividade no setor.

¹¹ O GT – Pagamentos Instantâneos contou com a participação de mais de uma centena de entidades, dentre *fintechs*, *marketplaces*, associações representativas de usuários finais de serviços de pagamento, entidades governamentais, instituições de pagamento e bancárias e infraestruturas do mercado financeiro e foi criado por meio da Portaria nº 97.909, de 3 de maio de 2018.

Já quanto à infraestrutura centralizada e única de liquidação dos pagamentos instantâneos, que consiste no conjunto de estrutura tecnológica e de regras para o processamento e a liquidação entre as instituições participantes, o Banco Central decidiu assumir a responsabilidade sobre sua operação, com o propósito de assegurar a eficiência do sistema e também sua neutralidade, bem como facilitar a fiscalização e a prevenção aos crimes de lavagem de dinheiro.

Permitiu-se, também, que diversas empresas prestadoras de serviço de conexão entre os participantes e a infraestrutura de liquidação pudessem atuar no ecossistema de pagamento e prestar outros serviços adicionais, desde que cumpridos determinados padrões técnicos definidos pelo BACEN.

Ainda, de modo a garantir a liquidação instantânea das transações do ecossistema, em qualquer dia da semana e em qualquer horário, o Banco Central estabeleceu que, fora do horário de funcionamento do Sistema de Transferência de Reservas – STR (sistema responsável pela liquidação final de todas as transações financeiras no país), será possível a utilização de saldos mantidos em títulos públicos federais custodiados no Sistema Especial de liquidação e de Custódia – SELIC.

Após a definição dos requisitos do ecossistema de pagamentos instantâneos e, por conseguinte, o norte para uma abordagem regulatória adequada, a Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020, instituiu o arranjo de pagamentos denominado PIX, tendo aprovado também seu Regulamento, com base na contribuição ativa dos representantes dos agentes de mercado. Criado e gerido pelo Banco Central do Brasil e em funcionamento desde o dia 16 de novembro de 2020, o PIX consiste na possibilidade de transferência imediata de recursos entre contas de forma rápida, prática, fácil, segura e disponível para utilização a qualquer hora do dia, em qualquer dia da semana, diferente das opções de transferências TED e DOC que os usuários até então dispunham. Dentre os benefícios que poderão ser auferidos com o PIX, cabe explicitar o aumento da competitividade e eficiência de mercado, custo baixo de transação, fomento à inclusão financeira - com a bancarização de parcela significativa da população¹² -, maior segurança, melhor experiência de uso por parte dos consumidores e o incentivo à transformação

¹² Impulsionados pelo PIX, estima-se que entre 25 a 30 milhões de brasileiros ingressem definitivamente no mundo dos bancarizados. Tal número é semelhante ao estimado pela Caixa Econômica Federal no contexto da concessão do auxílio emergencial em razão da pandemia do Coronavírus. Vide o artigo “PIX tem tudo para impulsionar o maior processo de bancarização do mundo”, publicado pela *Latin American Business Stories – LABS*. Disponível em: <https://labsnews.com/pt-br/artigos/economia/pix-bancarizacao/>. Acesso em: 29 de novembro de 2020.

eletrônica do mercado de pagamentos de varejo, facilitando a rastreabilidade e o controle das transações financeiras.

No âmbito do PIX, constata-se que o BACEN atua, de maneira abrangente, em frentes regulatórias com objetivos diversos. Tal órgão exerce o papel de instituidor e definidor das regras procedimentais e de funcionamento da ferramenta. Por outro lado, o Banco Central também é responsável por desenvolver, operar e gerir as infraestruturas tecnológicas para o funcionamento do arranjo de pagamentos. Cada frente de atuação almeja alcançar um objetivo específico e, por isso, utiliza-se de abordagens diversas. A primeira vertente de atuação é importante para coordenar a participação de diversos agentes no processo de construção do ecossistema de pagamentos instantâneos e propiciar o desenvolvimento de um ambiente competitivo e eficiente para a prestação destes serviços de pagamento, o que beneficiará a governança do sistema. Na segunda vertente de atuação, o Banco Central cuidará da infraestrutura única e centralizada de liquidação das transações do PIX entre as instituições, denominada de Sistema de Pagamentos Instantâneos (SPI), e também do Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT), que é a base de dados centralizada para identificar os dados das contas dos recebedores. Esta escolha do órgão regulador justifica-se pelo entendimento de que a competição deve se dar no âmbito da prestação dos serviços de pagamento e não da infraestrutura tecnológica. O resultado pretendido pelo BACEN é justamente estimular à inovação dos modelos de negócios e a competição no âmbito que mais beneficiará os usuários finais do ecossistema, fomentando, ainda, a inclusão financeira da população.

Evidencia-se, portanto a intenção, por parte do órgão regulador de afastar-se da regulação mais tradicional - na qual se entende que o Estado deve deter o monopólio do poder e do controle, o que se traduz na clássica exigência de condutas coercitivas aos regulados, com aplicação de sanção nos casos de descumprimento - para buscar uma estratégia regulatória mais flexível, caracterizada pela descentralização ou policentrismo, já que considera importante a participação de diversos agentes na construção do ecossistema de pagamentos. A “regulação policêntrica”¹³ reconhece o papel de cada um dos *stakeholders* no processo regulatório, cujos

¹³ Carlos Goettenauer, na obra “O Sistema Financeiro Brasileiro, Política de Segurança Cibernética e Proteção de Dados Pessoais: uma Abordagem sob a ótica da Regulação Policêntrica”, citando trechos da obra de Julia Black, assim esclarece: “Nessa proposta, a regulação seria uma tentativa prolongada e concentrada, por atores governamentais ou não governamentais, de influenciar o comportamento de terceiros, a fim de alcançar os resultados definidos (BLACK, 2005). Nessa proposta descentralizada, a regulação seria o resultado das interações entre os agentes que atuam no cenário regulatório e não o resultado de um exercício formal de poder (BLACK, 2005). Assim, ganha sentido especial a análise do contexto de relações em que a regulação acontece e a rede de influência entre os atores em um nível organizacional. Essa ideia distancia-se da concepção de centralidade

resultados decorrerão justamente das interações com os participantes do meio a ser regulado. Em outras palavras, no contexto da iniciativa do PIX, observa-se uma mudança de postura regulatória reativa para mais proativa, no qual o BACEN passa a atuar como verdadeiro agente transformador do sistema financeiro nacional.

2.2. O Sistema Financeiro Aberto - *Open Banking*:

A iniciativa de implementação do Sistema Financeiro Aberto no Brasil, que ocorrerá em quatro fases¹⁴, integra a Agenda BC# do Banco Central e tem por objetivo tornar o mercado de crédito e de pagamentos mais eficiente, incentivar a inovação, promover a concorrência - por meio da redução de barreiras de entrada no setor e da diminuição da assimetria informacional - e a cidadania financeira, sem descuidar da proteção dos consumidores e da segurança do sistema financeiro nacional.

O *Open Banking* consiste no compartilhamento padronizado de dados, produtos e serviços por instituições financeiras, de pagamento e demais instituições autorizadas a funcionar pelo órgão regulador, por meio da abertura e da integração de sistemas, com o uso de interfaces dedicadas para este fim (denominadas de *APIs - Application Programming Interfaces*) e a garantia de utilização segura, ágil e mais conveniente aos seus usuários. Sem a abertura do sistema bancário, os dados oriundos de transações e interações entre clientes e bancos permanecem de uso exclusivo das instituições financeiras.

Em consonância com as disposições contidas na Lei Geral de Proteção de Dados, o modelo optado pelo BACEN para o Sistema de *Open Banking* brasileiro dá força à tendência de valorização da privacidade individual e coloca o usuário como figura central para seu funcionamento, pois o compartilhamento dos dados pessoais por meio deste sistema depende de prévia e expressa autorização de seu titular. O consumidor assumirá o poder de decidir o destino de seus dados, bem como a forma de sua utilização. Isto quer dizer que o usuário passará a ter a gestão e o controle total sobre seus dados e a liberdade para buscar serviços e produtos mais vantajosos, acirrando a competição entre as empresas do setor e contribuindo para o processo de inclusão financeira.

governamental na regulação, para reconhecer a responsabilidade de cada ator no condicionamento da conduta dos demais, de forma difusa (BLACK, 2005).”

¹⁴ A primeira fase, cujo encerramento foi postergado para fevereiro de 2021, abrange os requisitos para o compartilhamento de dados sobre canais de atendimento e produtos e serviços, além da efetivação de canais para encaminhamento de demandas de clientes e repositório de participantes. A definição e o cronograma das fases de implementação do *Open Banking* estão dispostos no artigo 55 da Resolução Conjunta nº 1, de 04 de maio de 2020.

Para a sustentação e segurança do *Open Banking*, a atuação regulatória, em linha com a legislação aplicável à proteção de dados, exerce papel de grande destaque no que tange ao estabelecimento de regras e demais requisitos do modelo para a proteção jurídica dos titulares de dados e também dos agentes custodiantes no compartilhamento das informações, de forma a evitar vazamentos, ataques cibernéticos ou trocas indevidas de dados.

Os requisitos fundamentais do Sistema Financeiro Aberto ou *Open Banking* no Brasil foram divulgados por intermédio do Comunicado DC/BACEN nº 33.455, de 24 de abril de 2019. Dando seguimento à referida iniciativa, após concluída a Consulta Pública nº 73, de 28 de novembro de 2019, o Conselho Monetário Nacional e o BACEN divulgaram, em 04 de maio de 2020, a Resolução Conjunta nº 1, a qual dispõe sobre a implementação do *Open Banking* no país, suas definições, objetivos e princípios, e a Circular nº 4.015, que disciplina o escopo de dados e serviços do sistema aberto. Tais dados e serviços abrangem informações sobre canais de atendimento, produtos e serviços de contas, operações de crédito e de câmbio, investimentos, serviços de credenciamento em arranjos de pagamento, seguros, previdência complementar, cadastro e transações de clientes, além de serviços de iniciação de transação de pagamento e encaminhamento de proposta de operação de crédito.

Cumprê destacar que o sistema de *Open Banking* é composto, de forma compulsória, pelas instituições financeiras enquadradas nos segmentos S1 e S2 pela Resolução nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017, e de forma facultativa, pelas instituições financeiras, de pagamento e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN. A opção do regulador no sentido de exigir, nesta fase inicial, a participação de instituições de grande porte no Sistema Aberto justifica-se no fato de que tais empresas, por possuírem as maiores bases de dados, de clientes e de volume de operações, atuarão como doadoras de informações, o que vai favorecer o compartilhamento de dados.

No que tange à governança do *Open Banking* nacional, o Banco Central adotou uma estratégia de autorregulação assistida, ou seja, delegou às próprias instituições participantes do sistema, através da celebração de convenção¹⁵, a estipulação das regras de governança, porém mediante sua orientação, controle, aprovação e poder de veto. Sob o foco da portabilidade de dados e da interoperabilidade entre plataformas, a abordagem regulatória mais branda adotada pelo BACEN mostra-se fundamental para o sucesso do modelo do *Open Banking*, já que permite que a pluralidade representativa das instituições participantes do sistema, no âmbito

¹⁵ Conforme previsto no artigo 44 da Resolução Conjunta nº 01/2020. A Circular DC/BACEN nº 4.302, de 23 de junho de 2020, disciplina a estrutura inicial responsável pela governança da autorregulação do processo de implementação do *Open Banking* nacional.

das respectivas expertises, possam discutir e indicar, de forma mais adequada, o padrão tecnológico e os procedimentos operacionais para a implementação das interfaces de compartilhamento, padrões e certificados de segurança, padronização do *layout* de dados e serviços, repositório de participantes, canais de encaminhamento de demandas de clientes e resolução de disputas. A importância de tal estratégia para regular inovações tecnológicas também é ressaltada por Baptista e Keller:

[...] muitas vezes falta ao regulador a expertise para regular, nos moldes tradicionais, as inovações tecnológicas, além de recursos e pessoal. Daí porque buscar a cooperação do agente privado parece ser uma estratégia importante a ser combinada com outros instrumentos na busca de desenhos regulatórios adequados. (2016, p. 157)

Portanto, para que o projeto de *Open Banking* nacional possa fomentar a inovação, a competitividade e a inclusão, além de reduzir a acentuada assimetria informacional observada no setor, o Banco Central do Brasil, assim como na iniciativa do PIX, compreendeu que uma regulação centralizada, marcada pela relação verticalizada entre Estado e entes regulados, não traria os resultados pretendidos. Desta forma, optou por adotar uma estratégia regulatória policêntrica, ou seja, mais dinâmica, aberta, horizontal e interativa. Nesta nova mudança de paradigma regulatório, a participação e a contribuição dos agentes regulados na normatização de novos modelos de negócio são vitais para o desenvolvimento de um ecossistema financeiro diversificado e favorável ao surgimento e a evolução de novas tecnologias.

3. Conclusão

O objetivo deste artigo foi abordar, sem a pretensão de esgotar o tema, como novas estratégias regulatórias adotadas pelo Banco Central do Brasil, no âmbito das recentes iniciativas do Sistema de Pagamentos Instantâneos - PIX e do Sistema Financeiro Aberto - *Open Banking*, buscarão fazer frente ao setor financeiro nacional cada vez mais dinâmico e impulsionado por inovações tecnológicas, assim como pelo surgimento de novos *players* no mercado (*fintechs*, *big techs*, empresas varejistas e de telecomunicações, por exemplo).

Estratégias tradicionais de regulação, fundamentadas na clássica ideia de comando e controle estatal, de imposição de sanções em razão de descumprimentos por parte dos regulados, já não conseguem trazer resultados satisfatórios e no momento adequado, a fim de

reduzir os riscos sistêmicos e também para estimular a inovação, a competitividade e a inclusão num setor financeiro em constante mutação.

Portanto, observa-se um redirecionamento da atuação regulatória na tentativa de buscar sua reconexão com a nova realidade dinâmica e inovadora do mercado financeiro. Para lidar com este novo ecossistema, composto por inúmeras *fintechs*, os órgãos reguladores passaram a adotar mecanismos de regulação mais flexíveis, dinâmicos, participativos, proativos e abertos ao experimentalismo, tais como a instituição de *sandboxes* regulatórios, a regulação das *fintechs* de crédito para atuação no mercado sem necessidade de uma licença bancária, a realização de audiências e consultas públicas, a autorregulação assistida da governança do *Open Banking*, a regulação nos arranjos de pagamento – PIX, e, ainda, a criação de *hubs* de inovação, como o Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (LIFT)¹⁶ do BACEN e o uso de técnicas de regulação comportamental¹⁷ (menos interventiva e que busca estimular determinados comportamentos por parte dos regulados).

Verifica-se que uma abordagem regulatória denominada pela doutrina como policêntrica, descentralizada ou aberta, na qual se busca a participação e se reconhece a importância da contribuição efetiva dos entes regulados, no âmbito de suas respectivas expertises e responsabilidades, é utilizada para a construção de um novo arcabouço regulatório, em conjunto com o Estado e órgãos reguladores.

As iniciativas do PIX e do *Open Banking*, gerando uma maior oferta de serviços e produtos mais vantajosos, baratos, eficientes e mais acessíveis aos usuários do sistema financeiro, melhorando suas experiências de uso, denotam os objetivos pretendidos e, conseqüentemente, a mudança de foco da regulação por parte do Banco Central do Brasil. Sob este novo ponto de vista regulatório, os usuários/consumidores estão em posição de protagonismo, já que devido à autodeterminação informacional, possuem maior poder de escolha no que toca ao compartilhamento de seus dados com as instituições desejadas.

A implementação dos projetos do *Open Banking* e do PIX, além de acelerar a competição, incentivar a inovação e aumentar a inclusão financeira da parcela da população desbancarizada, provocará, de forma irremediável, uma revolução na forma como os serviços bancários são apresentados aos consumidores. Será o início da Era do *Banking as a Service*

¹⁶ O LIFT LAB é um projeto da FENASBAC, em parceria com o Banco Central do Brasil, que reúne instituições bancárias, de pagamento, *fintechs* e instituições de ensino superior, para desenvolver soluções inovadoras para o Sistema Financeiro Nacional. Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/>. Acesso em: 25 de novembro de 2020.

¹⁷ Acerca do tema, vide RIBEIRO, Leonardo Coelho. **Regulação sem sal**: a proibição dos saleiros nas mesas e o direito. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regulacao-sem-sal-18082015>. Acesso em 29 de novembro de 2020.

(*BaaS*)¹⁸, onde os produtos e serviços serão disponibilizados por demanda, personalizados conforme as preferências do consumidor, e, mais adiante, dos bancos como verdadeiras plataformas de serviços (*Banking as a Platform - BaaP*¹⁹), originando novas formas de intermediação e experiências customizadas para os usuários, o que trará desafios ainda maiores à regulação do sistema financeiro do futuro.

4. Referências Bibliográficas

ABFINTECH. **O que são Fintechs?** Disponível em: <https://www.abfintechs.com.br/1-sobre>. Acesso em: 29 de novembro de 2020.

AGUEDA, Marina Forghieri. A Implementação de Pagamentos Instantâneos no Brasil. p.213-235. In: BRUZZI, Eduardo; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Banking 4.0: desafios jurídicos e regulatórios no novo paradigma bancário e de pagamentos**. São Paulo: Ed. RT, 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Agenda BC+**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bcmais>. Acesso em: 20 de novembro de 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Agenda BC#**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bchashtag>. Acesso em: 20 de novembro de 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **BC# Pagamentos Instantâneos: Um universo de possibilidades**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresentacao_PIX.pdf. Acesso em: 27 de novembro de 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº 4.015, de 04 de maio de 2020**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51025/Circ_4015_v1_O.pdf. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Consulta Pública nº 73, de 28 de novembro de 2019**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/audpub/DetalharAudienciaPage?1>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado nº 32.927, de 21 de dezembro de 2018**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/especialnor/Comunicado32927.pdf>. Acesso em: 04 de dezembro de 2020.

¹⁸ Vide REMOLINA, Nydia. **Open Banking: Regulatory Challenges for a New Form of Financial Intermediation in a Data-Driven World**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3475019. Acesso em: 25 de novembro de 2020.

¹⁹ De acordo com Bruno Diniz, no artigo “A “plataformização” do mercado bancário”, o *Banking as a Platform* consiste num modelo de negócio no qual a instituição financeira oferece serviços digitais de terceiros em seus canais ou plataformas. Os produtos ou serviços ofertados não são apenas financeiros, mas também outras soluções que podem trazer facilidades à experiência de uso e à vida do consumidor.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado nº 33.455, de 24 de abril de 2019.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Comunicado&numero=33455>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução BCB nº 29, de 26 de outubro de 2020.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=29>. Acesso em 04 de dezembro de 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=1>. Acesso em: 04 de dezembro 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017.** Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50335/Res_4553_v1_O.pdf. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução Conjunta nº 1, de 04 de maio de 2020.** Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v2_L.pdf. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo**, nº 273, p. 123-163, set/dez. 2016.

BLACK, Julia. Decentring regulation: understanding the role of regulation and self-regulation in a “Post-Regulatory” World. **Current Legal Problems**, nº 54, p. 103-146, 1ª Ed., Oxford University Press, 2001.

BRANDT, Carlos Eduardo; LOBO, Breno. Construção do Ecossistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro: Aspectos Regulatórios e Papel do Banco Central do Brasil. p. 33-52. In: EROLES, Pedro (Coord.). **Fintechs, Bancos Digitais e Meios de Pagamento – Vol. 3: Aspectos Regulatórios das novas Tecnologias Financeiras**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

BRUZZI, Eduardo. **Disrupção regulatória e inovação tecnológica.** Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-e-novas-tecnologias/disrupcao-regulatoria-e-inovacao-tecnologica-31082019>. Acesso em: 16 de novembro de 2020.

DINIZ, Bruno. **A “plataformização” do mercado bancário.** Disponível em: <https://exame.com/blog/bruno-diniz/a-plataformizacao-do-mercado-bancario>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

EROLEs, Pedro. Breves Comentários sobre os Desafios para a Governança da Autorregulação do Open Banking no Brasil. p. 363-372. In: EROLES, Pedro (Coord.). **Fintechs, Bancos Digitais e Meios de Pagamento: Aspectos Regulatórios das novas Tecnologias Financeiras**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

FARO, Priscila Pinheiro Ribeiro. Open Banking no Brasil como iniciativa de modernização do sistema financeiro e mecanismo de incentivo à concorrência. p. 171-180. In: BRUZZI, Eduardo; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Banking 4.0: desafios jurídicos e regulatórios no novo paradigma bancário e de pagamentos**. São Paulo: Ed. RT, 2020.

FEIGELSON, Bruno; SILVA, Luiza Caldeira Leite. Regulação 4.0: Sandbox Regulatório e o futuro da Regulação. p. 77-78. In: BECKER, Daniel; FERRARI, Isabela (Coord.). **Regulação 4.0 – Novas Tecnologias sob a perspectiva regulatória**. São Paulo: Ed. Thompson Reuters - Revista dos Tribunais, 2019.

FERRARI, Isabela. Nova Governança: insights para o aprimoramento da regulação estatal. p. 110-129. In: BECKER, Daniel; FERRARI, Isabela (Coord.). **Regulação 4.0 – Novas Tecnologias sob a perspectiva regulatória**. São Paulo: Ed. Thompson Reuters - Revista dos Tribunais, 2019.

GOETTENAUER, Carlos. O Sistema Financeiro Brasileiro, Política de Segurança Cibernética e Proteção de Dados Pessoais: uma Abordagem sob a ótica da Regulação Policêntrica. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, V. 12, nº 2, p. 172-186, outubro de 2020.

HUXLEY, Aldous. **Admirável Mundo Novo**. São Paulo: Globo, 2014.

LABS – LATIN AMERICA BUSINESS STORIES. **PIX tem tudo para impulsionar o maior processo de bancarização do mundo**. Disponível em: <https://labsnews.com/pt-br/artigos/economia/pix-bancarizacao>. Acesso em: 27 de novembro de 2020.

LE GRAZIE, REINALDO. **Regulação para quem precisa: a evolução dos sistemas de pagamentos no Brasil**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regulacao-para-quem-precisa-a-evolucao-dos-sistemas-de-pagamentos-no-brasil-12082019>. Acesso em 28 de novembro de 2020.

REMOLINA, Nydia. **Open Banking: regulatory challenges for a new form of financial intermediation in a data-driven world**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3475019. Acesso em: 25 de novembro de 2020.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. **Regulação sem sal: a proibição dos saleiros nas mesas e o direito**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regulacao-sem-sal-18082015>. Acesso em 29 de novembro de 2020.

SANTOS, Marcel Mascarenhas dos. Revolução Regulatória no Sistema Financeiro Nacional: inovação trazendo o futuro para o presente. p. 63-93. In: BRUZZI, Eduardo; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Banking 4.0: desafios jurídicos e regulatórios no novo paradigma bancário e de pagamentos**. São Paulo: Ed. RT, 2020.

ZETZSCHE, D.A. et al. Regulation a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation. **European Banking Institute Working Paper Series**. nº 11, 2017.