

Programa de Pós-graduação em Economia – Universidade Federal do Pará



Implementação do Open Banking no Brasil sob a ótica Institucionalista e Keynesiana

Implementation of Open Banking in Brazil from an Institutional and Keynesian perspective

Heitor da Silva Passos Neto^{1a}
 Vitor Samuel Moraes dos Santos^{2b}
 Marcela Paz da Silva Enriquez^{3c}
 João Pereira dos Santos^{4d}

Resumo: Este trabalho analisa a implementação do Open Banking no Brasil sob a ótica da economia institucional de John R. Commons e de Douglass North, com ênfase na interação entre regulação e reforma financeira, condições de financiamento e fatores limitantes estruturais na economia brasileira. Argumenta-se que, embora o Open Banking represente uma evolução institucional significativa em imediato e com grande potencial de escala, podendo reduzir os custos de transação envolvidos na intermediação e ampliar o acesso ao crédito e estimular a concorrência no sistema bancário, sua efetividade prática para o desenvolvimento é condicionada por elementos históricos persistentes: alta concentração bancária, juros elevados, endividamento das famílias e do setor público e restrições à demanda efetiva. A partir da teoria institucionalista de John R. Commons, o trabalho destaca os fatores limitantes como obstáculos estruturais ao desenvolvimento, que diminuem a confiança, aumentam a incerteza e inibem o investimento privado. Já com base em North, reconhece-se o papel das instituições para reduzir os custos de transação e melhorar a disponibilização da poupança financeira do público para as empresas. Conclui-se que a consolidação do papel do Open Banking no apoio ao desenvolvimento depende da superação dos fatores limitantes estruturais, exigindo ações coordenadas do Estado, trabalhadores e empresários para desenvolver um planejamento de longo prazo, respeitando as especificidades institucionais brasileiras.

Palavras-chave: *Open Banking*. Sistema Financeiro. Economia Institucional. Eficiência adaptativa. Fatores limitantes

Classificação JEL: 033

¹ Universidade Federal do Pará (UFPA). Correio eletrônico: heitor.neto@icsa.ufpa.br. 0009-0002-6542-4296

² Universidade Federal do Pará (UFPA). Correio eletrônico: vitor.moraes.santos@icsa.ufpa.br. 0009-0004-7275-970X.

³ Universidade Federal do Pará (UFPA). Correio eletrônico: marcela.enriquez@icsa.ufpa.br. 0009-0002-0555-9922.

⁴ Universidade Federal do Pará (UFPA). Correio eletrônico: joaopereira@ufpa.br. 0000-0003-4277-5181.

Abstract: This paper analyzes the implementation of Open Banking in Brazil from the perspective of the institutional economics of John R. Commons and Douglass North, with an emphasis on the interaction between regulation and financial reform, financing conditions, and structural constraints in the Brazilian economy. It argues that, although Open Banking represents a significant institutional development in the immediate future and with great potential for scale, potentially reducing transaction costs involved in intermediation, expanding access to credit, and stimulating competition in the banking system, its practical effectiveness for development is conditioned by persistent historical factors: high banking concentration, high interest rates, household and public sector indebtedness, and constraints on effective demand. Drawing on John R. Commons' institutionalist theory, the paper highlights the constraints as structural obstacles to development that diminish trust, increase uncertainty, and inhibit private investment. Drawing on North's approach, the paper recognizes the role of institutions in reducing transaction costs and improving the availability of public savings to companies. It is concluded that the consolidation of the role of Open Banking in supporting development depends on overcoming structural limiting factors, requiring coordinated actions by the State, workers and businesspeople to develop long-term planning, respecting Brazil's institutional specificities.

Keywords: Open Banking. Financial System. Institutional Economics. Adaptive Efficiency. Limiting Factors

JEL Classification: 033

1. Introdução

A implementação do *Open Banking* no Brasil emerge como uma resposta institucional a um cenário econômico marcado pelo aumento dos sinais de escassez e competição no mercado e por fatores estruturais limitantes que comprometem a eficiência e a equidade do sistema financeiro nacional. As reformas financeiras em curso no mercado internacional com a implantação do *Open banking* representam os sinais percebidos pelo Governo e pelas instituições financeiras brasileiras de mudança da escassez e de competição e a necessidade de baratear o crédito e impulsionar as vantagens econômicas e competitivas das empresas nacionais, além da evolução dos direitos de propriedade e redução dos custos de transação no sistema de trocas impessoais.

Por outro lado, o país apresenta uma das mais elevadas taxas de juros reais do mundo, uma elevada concentração bancária — com poucos conglomerados financeiros detendo a maior parte dos ativos e operações — e uma população cronicamente endividada, que enfrenta dificuldades crescentes para acessar crédito em condições justas. Além disso, o ciclo recente de aperto monetário e o elevado endividamento público tensionam ainda mais a capacidade de financiamento do setor produtivo, restringindo o investimento e agravando desigualdades regionais e sociais.

Sob a ótica da teoria institucionalista de John R. Commons, esse conjunto de restrições funciona como um "fator limitante" sistêmico, que reduz as margens de lucro das empresas,

encarece o crédito, aprofunda os conflitos distributivos e trava a expansão do emprego e da renda. Tais limitações impõem à política econômica brasileira o desafio de reconfigurar, por meio de regras soberanas, os arranjos institucionais que sustentam a intermediação financeira. É nesse contexto que o Open Banking é formulado como instrumento de intervenção pública, visando romper as barreiras informacionais, redistribuir poder de mercado e ativar novas formas de concorrência, redução de custos e eficiência.

Embora a teoria de Douglass North ofereça elementos fundamentais para compreender o caminho eficiente adaptativo e a evolução das instituições — destacando o papel da aprendizagem organizacional, padronização e da redução de custos de transação —, no caso brasileiro, essa evolução encontra seus limites no poder estrutural das instituições incumbentes e na rigidez de certos comportamentos sociais e normativos. Assim, a leitura inicial do processo de implementação do Open Banking deve enfatizar, com mais intensidade, os entraves impostos pelos fatores limitantes descritos por Commons, sem deixar de reconhecer a complementaridade entre as abordagens teóricas.

O *Open Banking* no Brasil emerge como uma possibilidade de alteração no eixo sistêmico do sistema financeiro, além de uma inovação tecnológica. Ao remodelar as bases do mercado financeiro, promove condições para o surgimento de novos modelos de negócio, como marketplaces de crédito, bancos digitais e plataformas de gestão financeira personalizadas. Ao mesmo tempo, revela-se uma experiência de aprendizagem institucional em curso, cuja consolidação depende, como salientam North e Commons, de mecanismos eficazes de *enforcement*, coordenação interinstitucional e incorporação progressiva das novas regras pelos diferentes atores econômicos.

Commons (1934) defende que as transações, entendidas como a unidade final de atividade em que se entrelaçam aspectos econômicos, jurídicos e éticos, operam sob a mediação de *working rules*, ou regras de ação, que emergem dos hábitos e convenções coletivas. Segundo esse autor, a interação entre os fatores limitantes e complementares na dinâmica das transações é fundamental para que as expectativas em relação ao futuro, intrinsecamente incertas, possam ser estabilizadas no presente. Em outras palavras, a capacidade humana de agir sobre um fator limitante e esperar que os fatores complementares se ajustem progressivamente é o que permite a realização de transações de rotina, mesmo que, ocasionalmente, surjam conflitos que demandem intervenções arbitradas para restabelecer a confiança e a segurança nas relações de

troca.

Por sua vez, North (1990) amplia essa análise ao colocar as instituições, que englobam tanto regras formais quanto informais, no centro do processo de redução dos custos de transação e da mitigação das incertezas que permeiam as interações econômicas. North enfatiza que a evolução institucional depende do aprendizado contínuo dos agentes e das organizações, caracterizando-se pela chamada eficiência adaptativa. Essa abordagem sugere que a trajetória histórica do sistema financeiro, marcada por uma concentração bancária notória e por práticas consolidadas, pode ser gradualmente transformada por meio da introdução de novas regras, que permitam a descentralização do poder e a democratização do acesso à informação, que movimentam o processo de ganhos de eficiência e criatividade operacional nas instituições que melhor se adaptam às condições dadas no sistema.

Essas duas perspectivas teóricas se entrelaçam de maneira significativa. A iniciativa, que requer o compartilhamento seguro e padronizado de dados, como estipulado pelas normas do Banco Central e respaldado por mecanismos regulatórios modernos, impõe uma revisão das estruturas tradicionais, confrontando a inércia institucional herdada das experiências passadas com a necessidade de adaptação a um ambiente digital cada vez mais competitivo e inclusivo. Estudos recentes de grandes consultorias, como os relatórios da Deloitte (2021), Accenture (2020) e KPMG (2022), evidenciam que a implementação do Open Banking não apenas reduz os custos transacionais e as barreiras de entrada, como também estimula a inovação e a oferta de serviços financeiros personalizados, ampliando o acesso ao crédito e promovendo a transparência na gestão de dados.

Adicionalmente, a implementação de práticas inspiradas na Diretiva Europeia PSD2 (2018) demonstra que a padronização e a reciprocidade no compartilhamento de dados podem romper com a tradição de concentração de ativos, situação exemplificada pelo cenário brasileiro, em que poucos bancos detêm a maior parte do mercado, conforme estudo do BACEN (2022). Nesse sentido, o Open Banking se apresenta como uma ferramenta capaz de fomentar uma maior competição, ao permitir que novos agentes, como as fintechs, explorem lacunas institucionais e desafiem os modelos tradicionais, gerando um ecossistema híbrido de colaboração e concorrência que reverbera em benefícios sociais e econômicos.

Ao integrar as proposições de Commons sobre a importância das regras de ação e da mediação dos conflitos de interesse, principalmente através da capacidade de indução e

coordenação do Estado, com a visão de North acerca da evolução e adaptação das instituições, é possível compreender o Open Banking como um mecanismo de transformação que transcende a mera inovação técnica. Trata-se de um processo de mudança institucional no qual a atualização das normas caminha lado a lado com a superação de barreiras culturais e estruturais. Dessa forma, o sucesso dessa iniciativa dependerá não só da integração tecnológica e da ampliação da transparência, mas também da capacidade do sistema financeiro de repensar e adaptar seus arranjos institucionais, promovendo uma maior inclusão digital e uma redução significativa das assimetrias informacionais historicamente presentes.

O Open Banking tem potencial para reduzir assimetrias informacionais, um problema histórico identificado por Akerlof (1970), na qual bancos tradicionais mantinham "monopólios de informação", limitando o acesso ao crédito e restringindo a diversificação de produtos financeiros. Apesar disso, no contexto da implementação no Brasil, constata-se a tensão entre inércia institucional e inovação disruptiva. A literatura atual, como Gonçalves (2025), apontam para um futuro híbrido, onde a coexistência de modelos tradicionais e disruptivos exigirá ajustes contínuos nas regras formais, via regulamentação pelo Banco Central, aprimoramento da infraestrutura digital, aprendizado com exemplos internacionais e articulação com as Instituições Financeiras, além do combate a barreiras informais, como a exclusão digital, adesão pela população ao sistema e educação financeira, além de fatores macroeconômicos que podem atenuar a potência do sistema em impactar a atuação do sistema financeiro.

Assim, o sucesso do *Open Banking* dependerá da capacidade de transformar hábitos e estruturas de poder enraizadas, alinhando aprendizado e adaptação institucional, nos termos de North superando a dependência de trajetória e nos de Commons induzindo a mudança nas *working rules* e na ação coletiva, o primeiro com uma perspectiva de mudança incremental envolvendo organizações empresariais, instituições e modelos mentais através da evolução eficiente adaptativa e o segundo pelas regras em ação para resolver os conflitos de interesses e mitigar os fatores limitantes e a ação coletiva em seu poder de controle, liberação e expansão da ação individual, sendo portanto pertinente suas teorias para analisar de forma interativa e complementar o objeto proposto, como também para compreender os fatores limitantes que freiam sua ampla disseminação, sem romper com a dependência de trajetória.

Para isso, o artigo está divido em quatro seções além desta introdução. A segunda seção aborda o referencial teórico apresentando os conceitos de fatores limitantes, conflitos de

interesses e ação coletiva nos textos originais da obra de John R. Commons. A terceira seção apresenta e discute o modelo analítico de Douglass C. North a partir dos conceitos de sinais e escassez, caminho eficiente adaptativo e mudança institucional. A terceira seção apresenta e discute a implantação do *Open Banking* no Brasil a partir das teorias institucionalistas e a última seção traz as considerações finais do trabalho.

2. Conceitos de Instituições em John R. Commons e Douglass C. North

A segunda parte deste trabalho objetiva reunir um arcabouço teórico de forma sucinta, mas que sustente a proposta base do trabalho. Destaca-se a importância de três conceitos: conflitos de interesses, ação coletiva e caminho eficiente adaptativo, que se relacionam diretamente com a escassez e eficiência, e são reflexos dos hábitos e das convenções sociais predominantes em uma sociedade. Também é importante o entendimento do processo de decisão dos agentes econômicos em um ambiente de incerteza, tal como os fatores limitantes e as expectativas na teoria de John R. Commons e os sistemas de crenças e os modelos mentais na Teoria de Douglass C. North e como essas categorias se relacionam com as convenções, culminando em uma mudança institucional.

2.1 Fatores Limitantes, Conflitos de Interesse e Ação coletiva

Commons (1934, p. 16-17, tradução nossa) adota como noção de mente o “corpo inteiro como um agente criativo olhando para o futuro e manipulando o mundo externo e outras pessoas tendo em vista consequências esperadas”. Nessa perspectiva, ele explica as relações das partes para o todo do ponto de vista transacional. Além disso, as relações das partes para o todo devem conter “em si o conceito de tempo com suas principais características de movimento, repetição, variabilidade” e expressar “as expectativas incertas do futuro que dominam a atividade dos seres humanos no presente em constante movimento” (Commons, 1934, p. 732-733, tradução nossa).

Visando quebrar essa complexidade das transações, a investigação científica proposta por Commons (1934) é baseada em similaridades esperadas nas transações, em similaridades de comportamento, similaridades de interesses, similaridades econômicas na operação de vontades humanas, garantidas pelas regras em ação (*working rules*) que mantêm a segurança das expectativas.

Nesse sentido, a causalidade das vontades humanas nas transações reside nas consequências esperadas de atividades presentes. No sentido de explicar o significado da causação, Commons utiliza os conceitos de fatores limitantes e fatores complementares que mudam continuamente de lugar. O que é complementar em um momento pode se tornar estratégico no momento seguinte. O que é o fator limitante torna-se complementar, uma vez controlado (Commons, 1934).

Ainda segundo Commons (1934, a vontade humana tem a estranha, mas familiar capacidade para agir sobre um único fator, pois a vontade humana limitada não pode controlar tudo de uma vez. Ela tenta controlar o fator limitante ou relativamente escasso e incerto no presente ponto do tempo, e espera que a natureza faça o resto⁵. Em outras palavras, a vontade humana sabe ou imagina “que os outros fatores [complementares] modificarão no futuro imediato ou remoto as suas operações por sua dependência de mudanças no fator limitante” (Commons, [1935] 2005, p. 462, tradução nossa).

Em um contexto de similaridades esperadas nas transações, os conflitos de interesse surgem em todos os pontos onde a escassez de recursos e poder econômico restringe a liberdade (escolha de oportunidade) do indivíduo. Assim, a vontade humana em ação no meio de um conflito de interesses pela propriedade de um fator limitante ou produto escasso, resulta nas transações estratégicas ou de rotina (Commons, 1934).

Em uma organização econômica, às vezes o indivíduo não usa o intelecto para criar uma ideia sobre as palavras que lhe são dirigidas por outro indivíduo em uma transação, mas sim, age sem pensar, baseado em premissas habituais que ele toma como certas. Neste caso, ele está com a “mente institucionalizada” e realiza transações de rotina:

[...] cada indivíduo ocupa uma posição superior ou inferior em um *going concern*, temporária ou permanentemente. Se ele teve experiência com muitos concerns ou com um *concern*, ele adquiriu formas de olhar para as coisas ao fazer suas decisões, escolher suas alternativas, e lidar com outras pessoas em suas transações. As formas de um indivíduo olhar para as coisas nós chamamos de suas premissas habituais; sua “mente”, assim, equipada, nós nomeamos [...] de ‘mente institucionalizada’ (Commons, 1934, p. 697, tradução nossa).

Entretanto, quando em uma organização econômica começa a haver desconfiança por parte de um indivíduo de que as promessas de outro indivíduo não estão de acordo com a

⁵ Segundo Commons ([1935] 2005, p. 462, tradução nossa), “a mente humana [...] cria na natureza em si essa ideia de causa e efeito, apesar de não existir na natureza, mas existe apenas na vontade humana. A natureza sabe nada de fatores limitantes e complementares, tampouco de causa e efeito”.

opinião coletiva, significa que um fator limitante surge e vai ao contrário do que ele estava esperando habitualmente (Commons, 1934). Chame-se a disputa pelo controle do fator limitante de transação estratégica. Assim,

[se] os fatores estão continuamente mudando, então o intelecto deve estar ativo para controlar as transações estratégicas; mas se eles fluem ao longo do tempo como de costume, então, as premissas habituais são o suficiente para cuidar dos fatores complementares e de rotina. Mas não se pode confiar nisso se os hábitos não estão em conformidade com o costume. Pois costume não é apenas ação coletiva no controle da ação individual – é opinião coletiva no controle da opinião individual. As opiniões individuais são as premissas habituais, as opiniões coletivas são as premissas com as quais o indivíduo deve estar em conformidade, se é para os indivíduos trabalharem em conjunto. Demasiada individualidade do tipo não acostumada é indesejada (Commons, 1934, p. 698, tradução nossa).

Desse modo, os indivíduos realizam transações de rotina na certeza de que ambas as partes cumprirão o prometido no contrato, não importando se os termos do acordo estão certos ou errados. Mas pode ocorrer o caso de um indivíduo ficar desconfiado de que outro indivíduo esteja tomando a sua propriedade em uma negociação baseada nas premissas habituais. Neste caso, é necessário que o árbitro defina, em uma transação estratégica, o que é certo ou errado (*working rules*) em relação às suposições dos negociadores, de acordo com o costume.

Por outro lado, em geral, as personalidades dos participantes em uma transação estratégica desfrutam ou sofrem de todas as diferenças encontradas entre os seres humanos em seu poder de indução,⁶ fundamentado em suposições habituais semelhantes e em suas respostas à política do *concern* respaldado pelo costume (Commons, 1950).

Então, o indivíduo usufrui ou amarga da restrição relativa aos incentivos individuais, que são as alternativas disponíveis devido à escassez e à limitação relacionada aos incentivos coletivos, que é a ação coletiva motivada pelo costume.

Neste sentido, as políticas da organização são as atividades internas de liderança da ação coordenada dos indivíduos em direção ao objetivo comum e de resolução de conflitos de interesse, destinadas a formular as *working rules* e manter jurisdição (o escopo da ação coletiva)

⁶ A indução individual corresponde a incentivos individuais oferecidos por indivíduos uns aos outros – persuasão e coerção, publicidade e propaganda no caso das transações de barganha, ou comando e obediência nas transações gerenciais ou administrativas ou os argumentos e pleitos no caso das transações de rationamento (COMMONS, 1934).

sobre os indivíduos por intermédio do controle das sanções⁷ disponíveis para a organização (Commons, 1934).

Dessa forma, as reformas de longo prazo e a solução de conflitos de interesses que surgem ao longo do tempo na organização revelam-se em regras de conduta que garantem a estabilidade e ordem nas transações. A ação coletiva que “institui” as regras é chamada de instituição. As *working rules* refletem a ação individual quando controlada, liberada e expandida pela ação coletiva (Commons, 1934, 1950):

[a] lógica das intenções [...] é derivada dos costumes e usos correntes do tempo e lugar [...] são as *working rules* mutáveis de um *concern* [...] em vista de mudança nas condições econômicas e sociais, que determinam, mais precisamente, do que é feito pelo costumem), o que cada parte em uma transação pode fazer (Commons, 1934, p. 81 e 193, tradução nossa).

Portanto, quando um juiz ou árbitro olha para o costume como um guia para a sua decisão, o que ele faz é dar uma sanção adicional à execução (*enforcement*) do costume. Neste caso, uma instituição é uma ação coletiva induzindo a ação individual (Commons, 1934).

2.2 Sinais e escassez, caminho eficiente adaptativo e mudança institucional

Segundo (North 1990), o caminho eficiente adaptativo revela seus dois valores persistentes: crescimento econômico e estabilidade. Dessa maneira, o caminho eficiente adaptativo possibilita um máximo de escolhas sob incerteza, a busca de várias técnicas de avaliação de empreendimentos e um mecanismo de feedback eficiente para identificar escolhas que são relativamente ineficientes e eliminá-las.

Assim sendo, o caminho de eficiência adaptativo permite as escolhas das organizações e a avaliação do desempenho econômico. A eficiência se reflete na mudança institucional e econômica, no crescimento econômico, na criação de valores pelo caminho adaptativo. Por outro lado, existe uma interdependência entre as instituições que refletem a estabilidade do caminho adaptativo e as organizações. As instituições apontam a trajetória, a direção e o ritmo da criação das oportunidades e garantem a estabilidade das escolhas e o desempenho econômico das organizações (Cheng, 1999; Queiroz-Stein, 2021).

⁷ As sanções são incentivos coletivos aplicados aos indivíduos pelo concern que controla, liberta, e expande sua ação individual, controlando, liberando, e fazendo valer as suas persuasões, coerções, comandos de obediência, argumentos e alegações (COMMONS, 1934).

Com relação ao processo de mudança institucional e econômica, as organizações empresariais observam no mercado sinais de mudanças na escassez e na competição. As mudanças no preço relativo transmitem ao sistema econômico sinais de que deve haver mudanças econômicas no processo de fábrica, criação de vantagem competitiva com o desenvolvimento da tecnologia, evolução nos direitos de propriedade e redução dos custos de transação no sistema de trocas em face de recursos produtivos limitados.

As organizações empresariais percebem a escassez e os sinais da competição e escolhem a atividade que vão desenvolver com base na escassez ou abundância relativa de capital financeiro, capital físico, capital humano, estoque de conhecimento, terras, mão-de-obra, minerais, energia renovável ou não renovável. Assim, a escassez dita a forma de uma economia e a eficiência adaptativa induz a inovação, o empreendimento de atividades de risco e criativas de todos os tipos (Cheng, 1999).

Diante de uma realidade em transformação, os empresários são desafiados pelas incertezas, e é custoso transacionar e adquirir informações dos participantes do mercado. Enquanto os empresários enfrentam circunstâncias desconhecidas, os padrões de comportamentos e interações (princípios de rotina) que se tornaram habituais na sociedade não são úteis e a incerteza surge. A complexidade e as novidades nas mudanças econômicas, tecnológicas e nos direitos de propriedade tornam mais incerto o resultado. Além disso, a incerteza é ainda mais exacerbada pela complexidade da interação humana.

Apoiados em padrões de comportamento e conhecimentos das culturas da sociedade em que vivem, os empresários aprendem com a leitura da realidade e tomam a decisão intencional de buscar novas oportunidades. No nível individual, esse sistema de crenças implica o desenvolvimento de uma estrutura através da qual os sinais variados recebidos pelos sentidos são interpretados. Os sistemas de crenças são o determinante subjacente da dependência do caminho, North denomina essa estrutura de modelo mental, o qual é compartilhado em maior ou menor grau com outros indivíduos da mesma cultura ou do mesmo grupo social (Cavalcante, 2014; North, 2010; Queiroz-Stein, 2021).

Os modelos mentais permitem aos indivíduos interpretarem os sinais de escassez e a competição das organizações empresariais no ambiente econômico e os padrões de comportamento no ambiente institucional. Por seu lado, ao entrar em contato com as mudanças econômicas, tecnológicas e nos direitos de propriedade, as percepções operam feedbacks que

reforçam ou alteram os modelos mentais. Os aprendizados coletivos se refletem na criação de valores, crescimento econômico e estabelecimento de um arranjo institucional mais eficiente para lidar com as mudanças econômicas, e, mais importante, para garantir uma ordem social e econômica que serve de base para as escolhas das organizações e avaliação de desempenho das organizações empresariais. Nas palavras de (North, 1990, p. 3, tradução nossa), “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanas que moldam a interação humana”.

Dessa maneira, a eficiência adaptativa está preocupada com o tipo de regras que moldam as mudanças econômicas, tecnológicas e no sistema de trocas impessoais ao longo do tempo. Por outro lado, o Estado estabelece políticas e cria instituições que fornecem sinais e incentivos adequados para a criação de vantagens econômicas e competitivas e estabelece novos direitos de propriedade e contratos para que o sistema de trocas impessoais funcione eficientemente. Assim, a escassez, juntamente com a crescente economia de troca, determina o tipo de estado. (Fiani, 2003)

No entanto, segundo North *et al.* (1983), a maioria das políticas governamentais embaralha os sinais. Para ele, um sistema de trocas impessoais operando por meio de uma estrutura de direitos de propriedade fornece sinais que ajudam a resolver problemas de escassez. Portanto, antes de implementar quaisquer políticas, o processo de aprendizagem e escolhas no caminho eficiente adaptativo deve avaliar se os sinais sobre escassez estão corretos e se os direitos e propriedade fornecem um incentivo para as pessoas reagirem aos sinais (Cheng, 1999).

Com o tempo, o compromisso confiável entre as organizações empresariais pode ser demonstrado, e a incerteza pode ser eliminada, de modo que tanto o crescimento econômico quanto o estado de direito possam emergir de uma relação de troca impessoal complexa. O tempo também é essencial para a estabilidade de um sistema de troca, uma vez que permite que uma entidade política demonstre um compromisso confiável com a contratação de longo prazo (North, 2010).

3. Metodologia

Como o objetivo central do trabalho é identificar e compreender a reforma no sistema financeiro nacional e as regras estabelecidas para implantação do *open banking* conforme o

arcabouço da economia institucional de John R. Commons e Douglass C. North, esse trabalho adota uma abordagem quantitativa de caráter descritivo e explicativo, com delineamento observacional e retrospectivo. Além disso, foi realizada uma coleta de dados secundários nas seguintes fontes: Banco Central do Brasil (BCB); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Do site do Banco Central do Brasil foram coletadas as regras de implantação, resolução de conflitos de interesse e funcionamento do *Open banking*. Para análise do fator limitante estrutural da concentração bancária que impede ou limita a entrada de novos concorrentes e a expansão dos já existentes foram utilizados os indicadores de concentração bancária Herfindahl-Hirschman normalizado (IHHn), equivalente de número (E.N) e razão de Concentração dos quatro maiores (RC4) entre 2022 e 2024.

O índice IHHn serve para o BCB avaliar a concentração de ativos, operações de crédito e depósitos do setor bancário, monitorando a solidez e a concorrência do sistema. Quando mais próximo de zero, indica um mercado fragmentado e mais próximo da concorrência. O indicador E.N serve como um complemento ao IHHn, mostrando a quantidade de empresas de mesmo porte que, teoricamente, teriam o mesmo nível de concentração que o mercado observado. Já o RC4 é um indicador que mede a fatia de mercado (ativos, depósitos ou crédito) controlada pelas quatro maiores instituições financeiras do setor.

Ainda serão coletados do site do banco Central do Brasil, as taxas de Selic meta e as metas de inflação de janeiro de 2015 a setembro de 2025, além de estudos sobre a implantação do *Open Banking* em outros países. O Instituto Brasileiro de Geografia Estatística foi usado para coletar os dados do IPCA 12 meses de janeiro de 2015 a setembro de 2025. Já a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor foi utilizada para analisar os dados do endividamento das famílias entre maio de 2024 e maio de 2025. Por fim, os dados Dívida Pública total (em % do PIB) de novembro de 2019 a abril de 2025 foram adquiridos por meio da série histórica do site Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Os estudos sobre as reformas financeiras com a implantação do *Open banking* no mercado internacional representam os sinais percebidos pelo Governo e pelas instituições financeiras brasileiras de mudança da escassez e de competição em vários países e a necessidade de baratear o crédito e impulsionar as mudanças econômicas e tecnológicas, além da evolução

dos direitos de propriedade e redução dos custos de transação no sistema de trocas impessoais. Por seu turno, os indicadores de taxas de juros, inflação, endividamento das famílias e dívida pública do Brasil evidenciam fatores limitantes estruturais que impedem o barateamento do crédito e criam um ambiente de incerteza para as decisões de investimento das organizações empresariais nacionais.

A abordagem quantitativa se caracterizou por meio da organização dos dados em forma de tabelas e gráficos, elaborados no Excel, e priorizando uma análise descritiva e comparativa. A escolha da abordagem quantitativa com dados em séries históricas ocorre pela necessidade de investigar as relações de causa e efeito entre os fatores limitantes estruturais e as decisões de investimento das organizações empresariais nacionais.

3. A implementação e os objetivos do *Open Banking* a partir da perspectiva teórica

A implementação do Open Banking no Brasil configura-se como um dos mais ambiciosos e abrangentes projetos de transformação institucional do Sistema Financeiro Nacional (SFN) na década. Proposto inicialmente pelo Banco Central do Brasil (BACEN) por meio do Comunicado nº 33.455/2019, o modelo foi concebido como uma infraestrutura normativa e tecnológica voltada para o compartilhamento padronizado, seguro e consentido de dados entre instituições financeiras reguladas, rompendo assimetrias informacionais históricas (BCB, 2022). A diretriz principal da proposta é o empoderamento do consumidor financeiro, mediante a transferência da titularidade dos dados bancários aos seus reais proprietários: os clientes. Esse deslocamento do centro de poder informacional do banco para o usuário final não apenas redefiniu as relações de consumo e oferta no setor bancário, mas também impeliu uma revisão estrutural das regras de governança do sistema financeiro. Tal processo pode ser entendido, à luz de North, como uma tentativa deliberada de reformular as estruturas institucionais vigentes para corrigir falhas de mercado e reduzir custos de transação sistêmicos.

A estrutura de governança do Open Banking brasileiro se apresenta como um modelo tripartido, composto por três instâncias complementares: o Conselho Deliberativo, responsável pelas diretrizes estratégicas e pela padronização técnica; o Secretariado, incumbido da articulação administrativa e da intermediação entre as instâncias; e os Grupos Técnicos, voltados para o desenvolvimento operacional e normativo das soluções. Essa arquitetura foi concebida para assegurar simultaneamente o controle centralizado por parte do BACEN e a

flexibilização técnica necessária à inovação, permitindo o ajuste dinâmico da regulação frente às mudanças no ambiente digital. A obrigatoriedade de adesão impõe a instituições com participação expressiva no PIB nacional (acima de 1%) e a inclusão escalonada de mais de mil instituições em 2021 ampliaram o escopo de aplicação, reforçando o caráter sistêmico da política e sua natureza estratégica como "ação coletiva", nos termos de Commons.

Internacionalmente, a União Europeia adotou o PSD2 em 2015, México implementou em 2018 com a Lei Fintech, e o Reino Unido começou em 2018 após decisão da CMA. Esses modelos de implantação do *Open banking* no mercado internacional variam entre participação obrigatória e voluntária, oferecendo principalmente sinais para o Governo e para as instituições financeiras brasileiras sobre como impulsionar a concorrência, baratear o crédito e induzir as mudanças econômicas e tecnológicas.

A implementação em quatro fases, entre 2021 e 2022, seguiu uma lógica incremental de complexidade e impacto. A primeira fase focou na padronização de dados institucionais das entidades participantes, estabelecendo as bases de interoperabilidade. A segunda introduziu o compartilhamento de dados financeiros mediante consentimento expresso do cliente, operacionalizando a titularidade informacional. A terceira, ao permitir iniciação de pagamentos e propostas de crédito por terceiros, redefiniu os fluxos de serviços bancários tradicionais. A quarta fase ampliou o escopo para incluir produtos não bancários, consolidando o conceito de *Open Finance*. Do ponto de vista de Commons, cada fase corresponde à redefinição progressiva de *working rules*, transformando as relações de barganha e gerando novos padrões de ação coletiva entre clientes, instituições e Estado.

O *Open Banking* no Brasil, portanto, emerge como um projeto de engenharia institucional e não apenas uma solução tecnológica. Ao remodelar as bases do mercado financeiro, promove condições para o surgimento de novos modelos de negócio, como marketplaces de crédito, bancos digitais e plataformas de gestão financeira personalizadas. Ao mesmo tempo, revela-se uma experiência de aprendizagem institucional em curso, cujos resultados dependerão da coordenação entre regulação, inovação e mudança cultural. Espera-se que o *Open Banking* melhore o acesso ao crédito com taxas de juros mais baixas, ofereça produtos financeiros personalizados, incentive a competitividade entre instituições aumente a adoção bancária e fomente inovação tecnológica no ecossistema financeiro. Em 2023, mais de 27 milhões de clientes participavam, com alta penetração digital (90% usam internet bancária

mensalmente) (Fintech Report, 2024).

O BACEN definiu, em maio de 2025, ampliações na governança do Open Finance como uma de suas principais metas para 2025-2026, incluindo evolução do framework, regulação de ativos virtuais e expansão do Pix, visando modernizar o sistema financeiro e aumentar a inclusão. O processo, embora robusto em termos normativos, encontrou desafios significativos: resistências culturais, exclusão digital, assimetrias tecnológicas entre participantes e limitações na educação financeira da população. Ao mesmo tempo, revela-se uma experiência de aprendizagem institucional em curso, cuja consolidação depende, como salientam North e Commons, de mecanismos eficazes de *enforcement*, coordenação interinstitucional e incorporação progressiva das novas regras pelos diferentes atores econômicos.

A interpretação do Open Banking a partir das teorias institucionalistas de Douglass C. North e John R. Commons oferece uma moldura analítica sofisticada para compreender as transformações em curso no sistema financeiro brasileiro. Ambas as abordagens, ainda que distintas em escopo e metodologia, convergem na compreensão de que as instituições desempenham um papel fundamental na mediação dos interesses, na organização das expectativas e na geração de eficiência econômica em contextos de incerteza e escassez. O Open Banking pode ser visto, nesse sentido, como uma tentativa concreta de reconfiguração das regras de acesso, controle e uso de dados financeiros — um ativo estratégico no sistema econômico contemporâneo — a partir de uma lógica institucional que busca mitigar o poder oligopolista e ampliar os mecanismos de coordenação econômica descentralizada.

Para North, as instituições consistem em regras formais, restrições informais e mecanismos de aplicação que moldam as interações humanas. O *Open Banking* se insere como uma intervenção institucional deliberada cujo objetivo é reduzir os custos de transação, aumentar a previsibilidade dos contratos e facilitar a entrada de novos agentes no mercado. A padronização de APIs, o sistema de consentimento do usuário e os mecanismos de segurança são expressões diretas dessa intencionalidade institucional.

Em sua análise, North destaca que os custos de transação se referem às despesas associadas à obtenção de informações, à negociação e à execução de acordos econômicos. North também introduz o conceito de eficiência adaptativa, que descreve a capacidade das instituições de se ajustarem às mudanças econômicas e tecnológicas ao longo do tempo, aprendendo com a experiência. Contudo, ele destaca a dependência de trajetória (*path*

dependence), na qual estruturas institucionais históricas podem limitar ou direcionar as mudanças futuras, gerando resistência ou inércia. Bancos tradicionais, ao enfrentarem essas barreiras, expressam uma forma de resistência organizacional típica de estruturas inseridas em trajetórias institucionalizadas. A eficiência adaptativa dependerá da capacidade dessas organizações de rever seus modelos mentais, estruturas operacionais e incentivos de longo prazo.

Commons, por sua vez foca nas *working rules* — regras de ação derivadas de convenções coletivas e hábitos — como mecanismos para estabilizar expectativas econômicas e mediar conflitos interesses que surgem no fluxo de transações entre agentes. Para Commons, as transações são a base da atividade econômica, e as instituições surgem para regular essas interações, resolvendo disputas de interesse e garantindo confiança. Ele também enfatiza a evolução institucional como um processo dinâmico, no qual as regras se adaptam às novas realidades econômicas.

As regulamentações do BACEN funcionam como *working rules* modernas, mediando conflitos entre bancos tradicionais, fintechs e consumidores. A concentração bancária no Brasil, com altas taxas de juros e acesso restrito ao crédito, exemplifica um sistema onde os interesses dos grandes bancos dominam, gerando conflitos com empresas e consumidores.

A concentração bancária, vista por Commons como um fator limitante ao desenvolvimento econômico, é alvo de mitigação pela reforma no sistema financeiro com a introdução de novos participantes, como fintechs e cooperativas de crédito, que passam a disputar espaços com estruturas tradicionais, que começam aos poucos a ter concorrência no setor financeiro. A despeito disso, ainda é evidente o pouco impacto dessa mudança institucional no sistema financeiro nacional em dados concretos, que mesmo com um ligeiro aumento da concorrência, ainda possui grande concentração, como demonstrado na Tabela 1.

Nota-se no que tange as participações dos diferentes segmentos, a redução da participação do segmento bancário e o aumento do não bancário. Entre 2022 e 2024, o segmento bancário (b1+b2) passou de 87,8% para 86,6% nos ativos totais; de 91,2% para 89% nos depósitos totais; e de 86,4% para 85% nas operações de crédito. O aumento da participação de mercado do segmento não bancário (b3+n1+n2+n4) em todos os agregados contábeis se deve, principalmente, ao aumento da participação dos segmentos de cooperativas de crédito (b3) e de instituições não bancárias (n1 + n2) no período.

Tabela 1 – Síntese dos indicadores de concentração do SFN

Participação por segmento (%)	Ativos totais			Depósitos totais			Operações de crédito		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
b1+b2	87,8	87,6	86,6	91,2	90,7	89,0	86,2	85,8	85,0
b3	5,1	5,5	5,9	6,4	6,6	7,5	6,3	6,8	7,2
b4	4,9	4,5	4,7	0,1	0,1	0,3	5,7	5,3	5,2
n1+n2	2,0	2,2	2,4	2,2	2,5	3,0	1,7	2,0	2,6
n4	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Público	37,2	37,4	37,4	31,7	32,6	33,3	43,5	44,1	44,0
Privado	62,8	62,6	62,6	68,3	67,4	66,7	56,5	55,9	56,0
IHHn	0,0896	0,0881	0,0870	0,0966	0,0944	0,0919	0,1003	0,0990	0,0986
E.N.	11,2	11,3	11,5	10,3	10,6	10,9	10,0	10,1	10,1
RC4 (%)	56,0	55,3	54,7	58,4	57,9	57,1	58,6	57,8	57,9

Fonte: BCB (2025)

Por sua vez, os indicadores de concentração bancária no SFN — IHHn, E.N. e RC4 — revelam uma leve desconcentração de ativos com índice IHHn reduzindo de 0,0896 para 0,0881 entre 2022 e 2024, particularmente nos depósitos IHHn de 0,0966 para 0,0919 e operações de crédito IHHn de 0,1003 para 0,0986, mas ainda em níveis elevados. O RC4 permanece acima de 54%, indicando que apenas quatro bancos controlam mais da metade do mercado, enquanto o E.N. de aproximadamente 11,5 em ativos totais, 10,9 em depósitos e 10,1 em operações de crédito em 2024 significa que apenas dez instituições equivalentes determinam a dinâmica do sistema.

Essa persistência da concentração oligopolista funciona como fator limitante estrutural que, conforme o arcabouço de Commons e North apresentado, inibe o potencial do *Open Banking* em ampliar significativamente o acesso ao crédito e estimular a concorrência genuína no sistema financeiro, demonstrando que a mudança institucional do *Open Banking* se encontra ainda constrangida pela trajetória histórica de concentração bancária. Nessa perspectiva, apesar de os dados transparecerem a queda da concentração devido a consequência de outros segmentos estarem crescendo e ganhando espaço frente a competitividade, ainda sim o Brasil apresenta níveis elevados de concentração bancária.

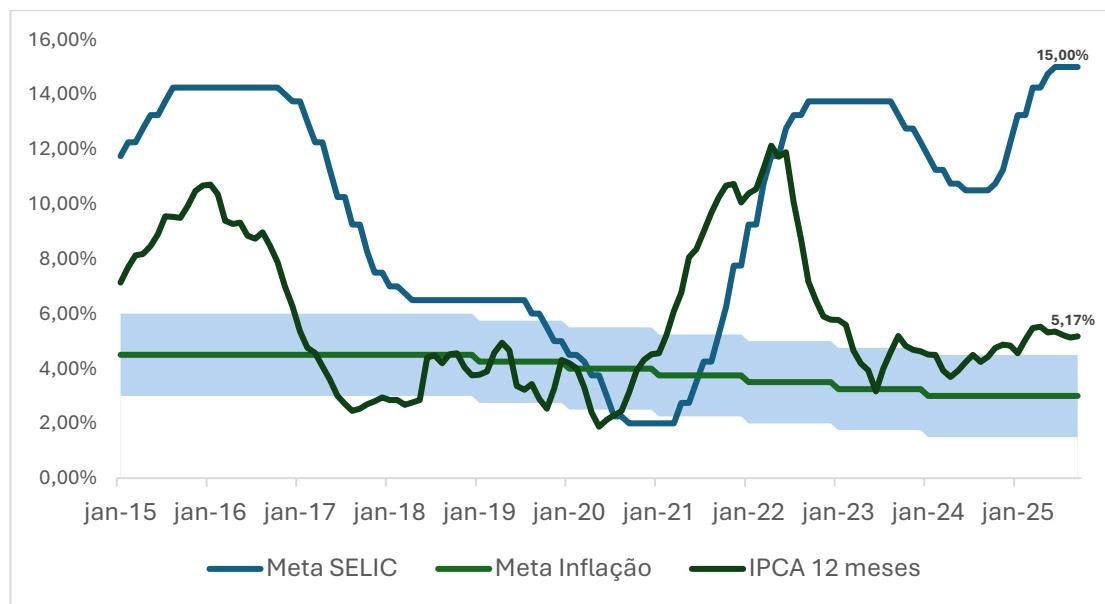
O papel do Estado, enquanto soberania ordenadora das transações, torna-se essencial para assegurar equidade, estabilidade e previsibilidade no novo arranjo institucional. O *Open Banking*, ao criar regras compulsórias para o compartilhamento de dados, configura-se como

uma política pública que visa redistribuir ativos informacionais e reequilibrar assimetrias de poder, com implicações diretas sobre taxas de juros, margens de lucro e capacidade de investimento das empresas.

O *Open Banking* no Brasil, analisado sob as teorias de Douglass North e John R. Commons, revela um processo de mudança institucional que busca reduzir custos de transação, promover eficiência adaptativa e mediar conflitos em um sistema financeiro historicamente concentrado. As regras do BACEN funcionam como *working rules* que estabilizam o mercado e incentivam a concorrência, enquanto a padronização de dados, aumento da concorrência e tendência a disseminação das informações alinham-se à visão de North de eficiência e inovação. Mesmo com os desafios impostos pela dependência de trajetória e pela resistência cultural, o modelo tem o potencial de transformar o sistema financeiro brasileiro, tornando-o mais inclusivo e dinâmico. Essa integração teórica oferece uma base sólida para compreender os avanços e os limites dessa iniciativa, destacando a importância de adaptações institucionais contínuas.

Contudo, apesar do robusto processo de regulamentação estipulado pelo BACEN, a disseminação em massa do *Open Banking* e a possibilidade dele ter o impacto esperado na sociedade e no sistema financeiro, de alcançar seu máximo potencial, entra em conflito com os fatores limitantes históricos e a *path dependence* das instituições brasileiras, cabendo portanto sua problematização para eventual superação, a saber: i) histórico de taxas de juros muito elevados e com tendência de alta ou estabilidade; ii) alto endividamento das famílias, consequentemente queda de consumo e previsão de demanda efetiva pelas empresas; iii) dívida pública crescente, pressionando a política monetária e retroalimentando esses fatores limitantes. Nos gráficos a seguir são evidenciadas respectivamente essas tendências, vitais para a perpetuação do subdesenvolvimento financeiro do país e, consequentemente, da implementação efetiva do *Open Banking*: O Gráfico 1 apresenta a série temporal entre o IPCA12 meses, a taxa Selic Meta e as metas de inflação entre janeiro de 2000 e abril de 2025.

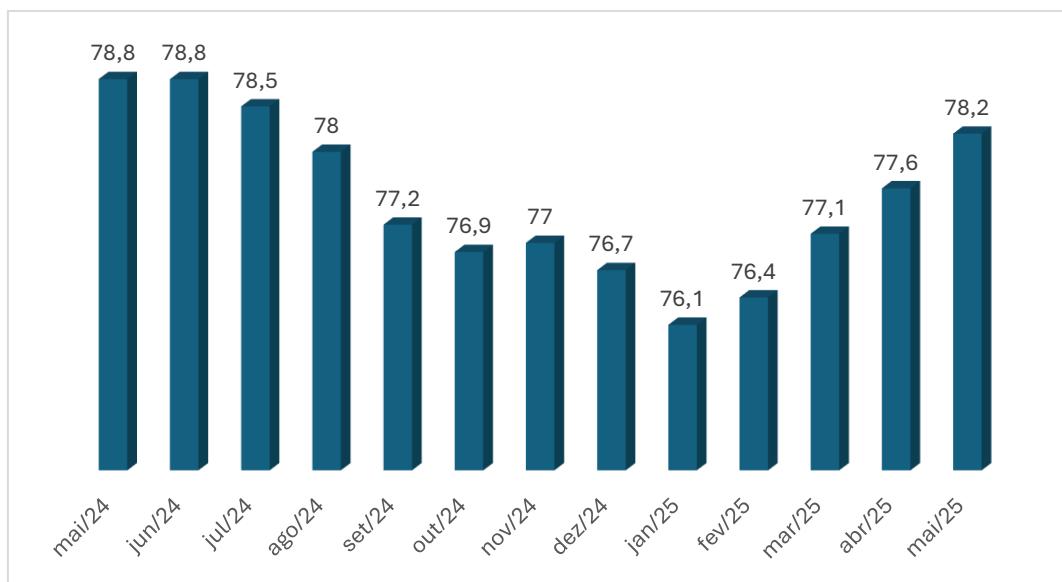
Gráfico 1 – Série temporal entre o IPCA 12 meses, a taxa Selic Meta e as metas de inflação (em %, janeiro/2015 a setembro/2025)



Fonte: Elaboração Própria. Dados da SGS/BACEN e IBGE (2025).

Demonstra-se em um longo período a predominância das altíssimas taxas de juros (em azul) extremamente sensíveis às variações da inflação (em verde escuro) e às expectativas, obrigando políticas contracionistas do BACEN, além da tendência de alta ou no mínimo de manutenção na atual conjuntura dado que a inflação segue convergindo acima do limite superior da meta de inflação (área hachurada em cinza). Nesse cenário, somado ao demonstrado na Tabela 1 sobre a concentração bancária, torna menos atrativo às instituições financeiras oferecerem produtos com menores taxas e maior risco quando podem optar por operações mais seguras e padronizadas, próprias de um mercado financeiro com travas institucionais em sua base, como também do lado dos usuários dos serviços bancários se destaca o alto endividamento, que tanto tornam ainda menos atrativos os produtos personalizados com menor juros quanto é alimentado pelo aumento das taxas de juros, como se evidencia no gráfico 2.

Gráfico 2 – Endividamento das Famílias nos últimos 12 meses (em %)



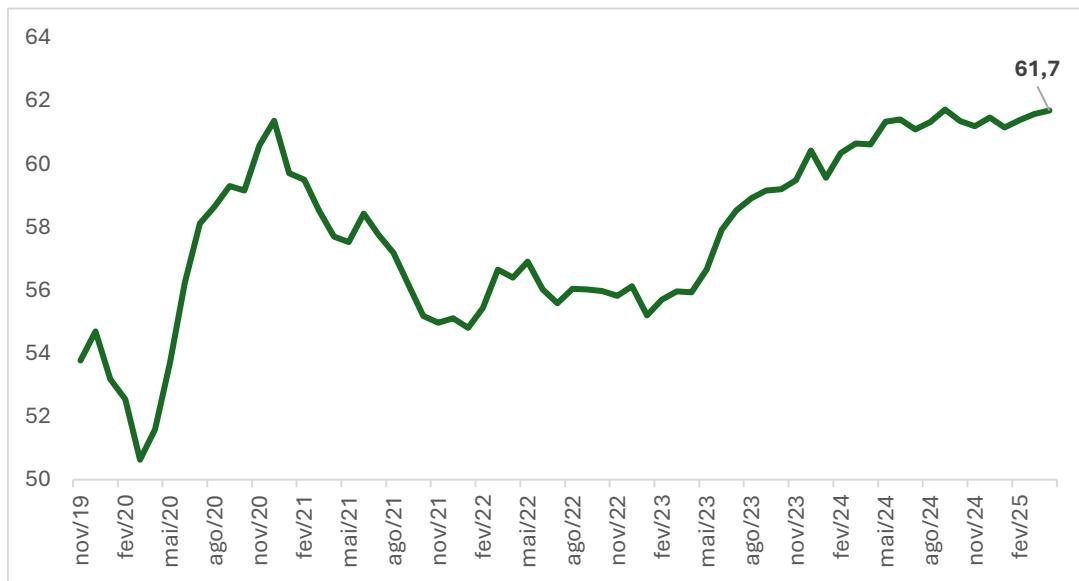
Fonte: Elaboração Própria. Dados da PEIC (2025).

Observa-se uma relação direta entre o aumento da taxa de juros e do endividamento das famílias, que comprometem especialmente as famílias de baixa renda (CNC, 2025), aumentando muito o custo de oportunidade das instituições financeiras em abdicar de produtos com juros altos para fornecer crédito às famílias que já tem boa parte da renda comprometida, que aumenta o risco da operação pelo aumento da inadimplência. Todos esses fatores são tensionados pela pressão nas contas públicas, no balanço de pagamentos e nas expectativas dos investidores e instituições financeiras.

O gráfico 3 apresenta a dívida pública total do Brasil em proporção do PIB entre novembro de 2019 e abril de 2025. Desde a pandemia, logo, na mesma época do começo da implementação do *Open Banking*, há uma trajetória de crescimento do endividamento público de cerca de 54% para 61,7% do PIB, que, fora outras degradações macroeconômicas, fortalecem as tendências limitantes da economia e minam a possibilidade de o sistema gerar seu máximo impacto possível, alimentando a trajetória subdesenvolvida e dependente evidenciada ao longo do texto e quantificada nos gráficos e figuras anteriores.

A conjunção desses fatores, como concentração bancária, imprevisibilidade das expectativas, taxa de juros elevada, inflação acima da meta e ambiente de negócios prejudicado pela situação das famílias, leva a uma condição marcante na economia brasileira, agravada na última década: a baixa taxa da participação dos investimentos em relação ao total do PIB e ineficiência econômica

Gráfico 3 – Dívida Pública total (em % do PIB, novembro/2019 a abril/2025)

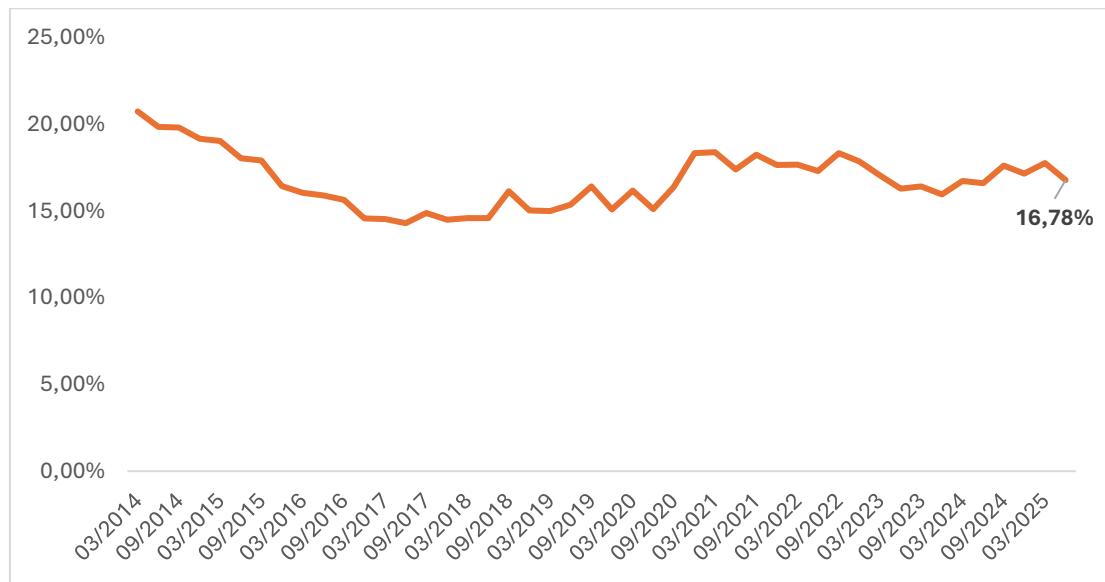


Fonte: Elaboração Própria. Dados do IPEA (2025).

Diante das mudanças da estrutura econômica e social, as reformas de longo prazo construídas historicamente pelo Governo brasileiro visando o crescimento e o desenvolvimento da atividade econômica são travadas pela existência de fatores limitantes estruturais endógenos, reforçando a dissonância entre o estabelecimento normativo de planejamento econômico pelo Estado e a prática das organizações empresariais como observado no Gráfico 4 a seguir.

A participação dos investimentos em relação ao PIB de cerca de 20% no início de 2014 perde força com a crise econômica e política de 2015/2016, começando uma recuperação no pós-pandemia, momento do começo da implementação do *Open Banking* que, se tivesse alcançado seu potencial máximo, tenderia a aumentar esse indicador na economia, fato que não foi verificado, dado que a participação do investimento no PIB reduziu para 16,78% no começo de 2025.

Gráfico 4 – Taxa de Investimentos como percentual do PIB (em %, sazonalidade trimestral, do 1T/2014 ao 2T/2025)



Fonte: Elaboração Própria. Dados do IPEA (2025).

Na verdade, os investimentos seguem lateralizados e com tendência de queda, fator explicado pela conjuntura dos dados supracitados e que reforça a limitação interna da economia brasileira em aplicar mudanças tecnológicas e institucionais se essas tiverem atrito com as condições históricas, econômicas, financeiras, políticas.

4. Considerações finais

O *Open Banking* está em uma fase mais madura no Brasil, mas ainda em implementação corrente, com um grande potencial de que ele contribua para o desenvolvimento e barateamento dos produtos financeiros e oferta de crédito no Sistema Financeiro Nacional. Apesar desse potencial, ainda não se pode afirmar que o *Open Banking* obteve resultados expressivos, pois persistem relevantes empecilhos para concretizar seu objetivo fundamental, tais como: insegurança no compartilhamento de dados pelos usuários, descompasso entre as políticas públicas e organização econômica-institucional, baixa infraestrutura digital, altas taxas de juros históricas com alta sensibilidade da política monetária que torna menos confortável às instituições financeiras a diversificação de produtos, limitação da demanda potencial se converter em demanda efetiva pela instabilidade das expectativas e outros fatores limitantes na estrutura da economia institucional do país.

As teorias de North e Commons se complementam nos fins para a mudança institucional

tanto pelo processo de adaptação das empresas quanto da capacidade de organização pelas regras formais e informais, mas diferem na compreensão base do peso que os fatores limitantes têm sobre a possibilidade da realização dessas mesmas mudanças institucionais, ficando mais claro em Commons o entrave que as condições iniciais têm nessa evolução relativa. Demonstra-se necessário também aprofundar essa abordagem para o contexto específico do Brasil e de suas diversas conjunturas, não sendo possível uma padronização impositiva sobre um modelo “certo” de compreender as dinâmicas institucionais, econômicas e tecnológicas, ou seja, não há como importar uma forma de organização que não dialogue com as tendências e fragilidades dos contextos de cada país e/ou arranjo institucional, permanentemente sendo alterados no tempo.

Com a consolidação do *Open Banking* como agenda prioritária do BACEN para 2025/2026, vislumbra-se um novo ciclo de transformação, com potencial para impactar o investimento, o emprego e a renda. Para que isso se concretize, é necessário integrar tecnologia, regulação e cultura, reconhecendo que as inovações institucionais mais duradouras são aquelas capazes de alterar tanto as estruturas quanto os comportamentos dos agentes. O Open Banking, portanto, mais do que um projeto tecnológico, é um experimento social e institucional complexo, cuja maturidade (ou continuidade do subdesenvolvimento) e o empenho dos agentes em superar nas bases estruturais esses fatores limitantes definirá os rumos do Sistema Financeiro Nacional. A continuidade do processo, além da própria superação dos fatores limitantes dados, requer três eixos de intervenção: (i) reforço das instituições formais, por meio da estabilidade normativa e da atuação eficaz do BACEN; (ii) ativação das instituições informais, via educação financeira e inclusão digital; e (iii) formação de capacidades organizacionais que permitam adaptação eficiente e inovação responsiva. A visão de North adverte para a importância do tempo na consolidação de compromissos críveis e da cultura na persistência das restrições informais, incorrendo em redução dos custos de transação e gerando instituições que tenham um nível de competitividade refinado, mais de acordo com as economias que embasam seus modelos. A análise de Commons, por sua vez, enfatiza que a reconfiguração das *working rules* demanda a atuação coordenada da soberania e a regulação dos conflitos distributivos, sobretudo no que tange à partilha dos ganhos de eficiência entre consumidores, novos entrantes e instituições estabelecidas, como também o destaque reiterado do impacto dos fatores limitantes e suas possibilidades de superação. A assimilação de exemplos internacionais, contextualização para a realidade brasileira,

conjuntamente com mecanismos de educação financeira e tecnológica podem ser catalisadores para esse processo, tomando como exemplo o sucesso da implementação do Pix e suas diversas funcionalidades.

Por fim, destaca-se a importância de compreensões mais profundas sobre a interação dinâmica entre inovações financeiras, tecnológicas e institucionais para contextos sociais específicos, a fim de ter instrumentos de análise que estejam precisamente calibrados para entender processos localizados e as formas de lidar com seus agentes e estruturas, ponderando os potenciais em estabelecer uma evolução institucional, pressupondo reconhecer em que ponto se está dessa evolução e quais as variáveis particulares a serem alteradas para a realização dessas melhorias. Em síntese, a incorporação no método científico econômico os modelos mentais, aprimoramento do *going concern*, rompimento de *path dependence*, previsibilidades, vontade humana, cosmovisões e, portanto, diferentes e únicas formas de lidar com objetos semelhantes, reconhecendo a sociedade, o objeto da ciência, como um devir de particularidades e não um ser estático. A possibilidade de compreender e implementar plenamente ferramentas como o *Open Banking* se dão na medida que sua estrutura se adapta e supera perfeitamente as peculiaridades da sociedade na qual ocorre a implementação, com pontes teóricas e práticas que embasem esse processo.

Referências

- ACCENTURE. **Open Banking Report 2020.** 2020.
- AKERLOF, G. A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.
- AWS. **O que é uma API? Amazon Web Services.** 2023. Disponível em: [O que é uma API? – Explicação sobre interfaces de programação de aplicações – AWS \(amazon.com\)](#).
- BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. **Comunicado nº 33.455, de 24 de abril de 2019.** Brasília: BCB, 2019.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. **Relatórios de Economia Bancária.** Brasília: BCB, 2025.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL, BACEN. **open banking, 2021b.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/openbanking>.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatórios de Economia Bancária 2022 - 2024.** Brasília.
- CAVALCANTE, C. M. A Economia Institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Política Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.18, n.3, p.373-392, 2014.
- CHENG, C. **A Comparison of the Institutional Economics of John R. Commons and Douglass C. North.** Ph.D. Dissertation, Michigan State University, 1999.

- COMMONS, J. R. **Institutional Economics**. In: RUTHERFORD, M.; SAMUELS, W. J. (Orgs.). John R. Commons: *Selected Essays*. Vol. II. Londres: Routledge, 1931 [1996]. p. 428-436.
- COMMONS, J. R. **Institutional Economics**. In: RUTHERFORD, M.; SAMUELS, W. J. (Orgs.). John R. Commons: *Selected Essays*. Vol. I. Londres: Routledge, 2005.
- COMMONS, J. R. **Institutional Economics: Its Place in Political Economy**. New York: Macmillan, 1934.
- COMMONS, J. R. **The Economics of Collective Action**. New York: Macmillan, 1950.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor**. 2025.
- CONSULTORIA, Distrito. **Fintech Report 2024**.
- DA SILVA, G. R. **A implementação do open banking e seus efeitos no estímulo à concorrência e na redução da assimetria informacional**. Porto Alegre, 2023. p. 23-30, 2023. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/258442/001167552.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15/06/2023.
- DELOITTE. **Open Banking: The New Frontier in Financial Services**. 2021.
- FIANI, R. Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003
- GONÇALVES, A. V. The implementation of Open Banking in Brazil: an overview from the perspectives of professionals from large retail banks. **Brazilian Journal of Operations & Production Management**, v. 19, n. 3, 2022.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA**. Brasília: IBGE, 2025.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Série histórica: dívida Pública Total (% PIB)**. Brasília: IPEA, 2025.
- KPMG. **Open Banking in Brazil: Opportunities and Challenges**. 2022.
- KRIARIS, P. **From open banking to open finance and to the Open Economy**, 2023. Disponível em: <https://www.linkedin.com/in/pkriaris/>. Acesso em: 05/07/2023.
- NORTH, D. C. Desempenho Econômico através do tempo. **RDA – revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 255, p. 13-30, set./dez. 2010
- NORTH, D. C. Economic Performance Through Time. **American Economic Review** 84(3): 359-68, 1994.
- NORTH, D. C. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.
- NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: the University Press, 1990.
- NORTH, D. C. *et al.* **Growth and Welfare in the American Past** 3d ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983.

OPEN FINANCE BRASIL. Dashboard do Cidadão, Disponível em:
openfinancebrasil.org.br/dashboard- do-cidadao/ Acesso em: 15/06/2023.

OPEN FINANCE BRASIL. Relatórios, Disponível em: openfinancebrasil.org.br/relatórios/
Acesso em: 15/06/2023.

PESQUISA DE ENDIVIDAMENTO E INADIMPLÊNCIA DO CONSUMIDOR - PEIC.
Dados de Endividamento das Famílias. 2025.

QUEIROZ-STEIN, G. Pensando em sistemas abertos: aprendizados, eficiência adaptativa e incertezas em Douglass North. **Revista Nova Economia**, v.31 n.1 p.105-129. 2021

REZENDE, L. P. F.; SILVA, F. F.; CROCCO, M. Tecnologia de comunicação e informação no setor bancário brasileiro: a funcionalidade importa? **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, nº 4, p. 962-978. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno (PSD2). Jornal Oficial da União Europeia, L 337, 2015.

ZACHARIADIS, M.; OZCAN, P. *The API economy and digital transformation in financial services: the case of open banking* (June 15, 2017). SWIFT Institute Working Paper, n. 2016-001, jun. 2017, p. 1-26. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2975>